

LE PROBLÈME DOUANIER EN POLOGNE

Thèse pour le Doctorat en Droit

présentée et soutenue le 8 juin 1936, à 14 heures

PAR

Thomas CHEŁMIŃSKI

*Maître ès sciences économiques et politiques
de l'Université de Poznan*

JURY

Président: M. ALLIX, Professeur.

*Suffragants: MM. NOGARO, Professeur
BAUDIN, Professeur*

LIBRAIRIE

DU

RECUEIL SIREY

(SOCIÉTÉ ANONYME)

22, Rue Soufflot, PARIS, 5^e

1936



Digitized by the Internet Archive
in 2026

LE PROBLÈME DOUANIER EN POLOGNE

A LA MEMOIRE DE MES PARENTS

LE PROBLÈME DOUANIER EN POLOGNE

Thèse pour le Doctorat en Droit

présentée et soutenue le 8 juin 1936, à 14 heures

PAR

Thomas CHEŁMIŃSKI

*Maître ès sciences économiques et politiques
de l'Université de Poznan*

JURY

Président: M. ALLIX, Professeur.

*Suffragants: MM. NOGARO, Professeur
BAUDIN, Professeur*

LIBRAIRIE
DU

RECUEIL SIREY

(SOCIÉTÉ ANONYME)

22, Rue Soufflot, PARIS, 5^e

1936

*La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses ;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.*



PREMIERE PARTIE

L'ANCIENNE POLOGNE

CHAPITRE PREMIER

LE MOYEN AGE

Les douanes en Pologne, de même que dans les autres pays, comptent parmi les impôts les plus anciens. Leur nature, leur objet et leur forme eurent beau varier considérablement au cours des âges, les douanes modernes n'en tirent pas moins, incontestablement, leur origine des taxes primitives analogues perçues dans les temps les plus reculés. Il est impossible de déterminer la date exacte où ces taxes ont pris naissance. On peut supposer que celles d'entre elles qui avaient un caractère public, remontent à l'époque de la formation de l'Etat polonais, c'est-à-dire au IX^m siècle. Les sources susceptibles de nous éclairer à cet égard sont rares, l'histoire des douanes de l'ancienne Pologne n'étant pas un sujet suffisamment étudié. Le seul ouvrage consacré spécialement à cette question est, semble-t-il, l'étude sur les douanes en Pologne du XIII^m au XV^m siècle du professeur Kutrzeba.¹ C'est sur les résultats de ses recherches que nous entendons fonder nos développements relatifs à cette période de l'histoire de la Pologne.

Les douanes de la Pologne médiévale se présentaient en forme de péages. A vrai dire les droits de douane et les péages ne se distinguaient guère entre eux à cette époque. Aussi bien les uns que les autres, ils étaient désignés par la dénomination latine *teloneum* en polonais *myto* (péage). Ce n'est qu'au cours du XIII^m et du XIV^m siècles que ces deux notions se sont différenciées.

M. Kutrzeba définit les douanes primitives simplement comme des droits perçus sur les objets passant par le bureau de douanes, c'est-à-dire franchissant au cours du transport un point déterminé au bord de la route. D'une manière générale, il n'était pas tenu compte de la direction du déplacement, il s'agissait par conséquent de droits de passage.

¹ St. KUTRZEBA, *Les tarifs douaniers et la politique douanière en Pologne du XIII^m au XV^m siècle.*

Les bureaux de douane n'étaient pas installés uniquement aux frontières, ils étaient situés également à l'intérieur du pays, le long des routes commerciales et à leurs croisements.

Les routes commerciales d'importance internationale existaient encore avant l'ère chrétienne sur le territoire où se constitua ultérieurement l'Etat polonais.¹ Elles se dirigeaient vers la Baltique et étaient fréquentées par des marchands grecs, étrusques et romains.

Au moyen âge, à partir du XIII^{me} siècle, la route commerciale principale qui traversait la Pologne était celle dite *prussienne*, reliant la Hongrie à la Baltique. Partant de Kosice en Hongrie elle passait par Nowy Sacz, Bochnia, Cracovie (alors capitale de la Pologne), Piotrków, Torun (Thorn) pour aboutir à Dantzig. Cette route mettait la Hongrie et la Pologne en communication non seulement avec la mer Baltique, mais aussi avec l'Europe Occidentale, et surtout avec les Flandres. Elle possédait plusieurs ramifications dont quelques-unes ont pris origine à certaines époques, en conséquence de la politique commerciale suivie par les villes (le *droit d'entrepôt* de Torun et de Cracovie)².

De la Baltique et de Dantzig vers l'Est — telle était la direction de l'autre grande route d'importance internationale. Au commencement du XIV^{me} siècle la ville de Włodzimierz fut le centre commercial le plus actif sur cette route, et vers le milieu du XV^{me} ce fut la ville de Lwów, laquelle, à cette époque, appartenait déjà à la Pologne. Dantzig était alors relié à Lwów par deux routes dont une, suivant la rive droite de la Vistule, passait par Torun et Lublin, alors que l'autre empruntait la rive gauche et desservait Torun, Brzesc, Radom et Sandomierz. Ces deux routes faisaient partie de la grande artère commerciale qui, de Lwów, cheminait vers l'Est et reliait, soit par la Ruthénie méridionale et la mer Caspienne, soit par les ports de la mer Noire, la Perse, les Indes et la Chine avec l'Europe Centrale et Occidentale. En Pologne une ramification s'embranchait sur cette artère, menant à Breslau par Cracovie ou par Lublin.

Le commerce de la Pologne avec l'Occident se faisait principalement par les routes passant via Breslau. Il existait en outre : des routes de Poznan à Francfort sur l'Oder, de Cracovie à Prague et de Cracovie à Vienne, et plus loin dans la direction de l'Italie, et avant tout de Venise et de Florence.

Toutes les routes commerciales indiquées ci-dessus étaient des voies terrestres. Le plus grand des fleuves polonais, la Vistule, n'offrait, au moyen âge, qu'une importance commerciale médiocre, à

¹ Cf. RUTKOWSKI, *Histoire économique de la Pologne avant les partages*, p. 53.

² V. *infra*, p. 11.

l'exception de son cours inférieur à partir de Torun jusqu'à Dantzig. Dans les temps modernes les routes principales ont conservé leurs directions; cependant Varsovie s'est substituée à Cracovie comme carrefour le plus important des voies commerciales ¹.

A partir du milieu du XV^m siècle les routes fluviales et en premier lieu la Vistule, commencent à prendre une importance considérable. C'est le développement des exportations des produits agricoles, ainsi que les lois supprimant toutes les entraves au flottage des marchandises (en 1447), qui furent la cause déterminante de cette évolution.

Le réseau étendu de routes, dont nous venons de nommer les principales, servait de base au système douanier, d'ailleurs fort hétérogène, de l'ancienne Pologne, s'exerçant au moyen de bureaux de douane disséminés sur son territoire.

Au moyen âge les douanes avaient presque exclusivement un but fiscal. Les droits étaient perçus au profit du trésor royal qui se confondait avec celui de l'Etat, puisque c'est le roi qui pourvoyait aux dépenses publiques. La division du trésor royal unique et la formation d'un trésor public ayant une individualité distincte s'opérèrent en Pologne au XVI^m siècle. Les droits de douane étaient ordinairement levés en nature, jusqu'au XIV^m siècle, à partir duquel les recouvrements en monnaie deviennent prépondérants.

Les plus anciens tarifs douaniers polonais qui se soient conservés à nos jours, remontent au XIII^m siècle et présentent les caractères de tarifs conventionnels. Le premier en date, qui est de 1238, fait partie de l'accord commercial conclu entre Ladislas Odonicz, duc de Grande-Pologne, et l'Ordre des Chevaliers Teutoniques ². Ce traité spécifiait les cas où l'ordre et ses chevaliers avaient le droit de transporter en franchise douanière leurs marchandises à travers le territoire de la Grande-Pologne. Il contenait en outre les tarifs détaillés des droits de douane perçus en nature et en monnaie par le duc de Grande-Pologne et frappant les marchandises transportées par des marchands prussiens. Le tarif suivant parvenu à notre connaissance, qui date de 1243, était fondé sur le précédent et déterminait les droits que devaient acquitter les marchands prussiens en vertu d'un accord passé entre l'Ordre Teutonique et les ducs de Grande-Pologne, Przemyslas et Boleslas ³.

La Pologne, pas plus d'ailleurs que l'Europe Occidentale, ne connaissait pas encore à cette époque de tarifs uniformes applicables à tout le territoire de l'Etat ou même d'un Duché. Chaque bureau de

¹ Cf. RUTKOWSKI, *op. cit.*, p. 186.

² *Code Diplomatique de Grande-Pologne*, t. I, page 176, N° 207.

³ *Ibid.*, t. I, page 199, N° 237.

douane était régi par un tarif particulier. D'autre part les droits perçus par le même bureau variaient selon les différentes catégories d'assujettis.

La structure des tarifs douaniers aux XIII^{me} et XIV^{me} siècles était des plus primitives. Les droits étaient fixés, soit indépendamment de la nature de la marchandise taxée, l'unité de chargement formant l'assiette du droit perçu (d'habitude le cheval d'attelage, le chariot ou le sac), soit en tenant compte du genre de la marchandise transportée et taxée en proportion de sa quantité. Le premier mode de tarification était plus ancien et les droits ainsi perçus présentaient le caractère de péages. Parfois on y avait recours à titre complémentaire pour taxer les marchandises non-spécifiées dans le tarif. Ce système fut progressivement abandonné pour se maintenir seulement dans les petits bureaux de douane où le contrôle exact des marchandises était impossible pour des raisons techniques. Les tarifs appliqués dans les grands bureaux, desservant des centres commerciaux importants, se développaient et se perfectionnaient progressivement. Ce processus apparaît avec une netteté particulière à la fin du XIV^{me} et au XV^{me} siècles. Les positions fixant les droits de douane sans égard au genre de la marchandise taxée disparurent ou se transformèrent en taxes indépendantes, à caractère de péage, levées concurremment avec les droits de douane. Ainsi, l'évolution de la technique douanière aboutit à une séparation des droits de douane et des péages.

Les tarifs de la fin du XIV^{me} et du XV^{me} siècles ne sont plus des tarifs mixtes de douanes et de péages; ce sont de véritables tarifs douaniers. Tel est notamment le cas du tarif de 1390, établi par le roi Ladislas Jagellon en résultat de la convention douanière conclue par ce souverain avec les ducs de Poméranie, avec les villes hanséatiques de: Hambourg, Lubeck, Wismar, Rostock, Francfort-sur-l'Oder, Landsberg sur la Warta ainsi qu'avec d'autres villes appartenant à l'union hanséatique allemande¹. La convention traçait la route que devaient suivre les marchandises acheminées de Pomorze (Poméranie) dans la direction de Cracovie et déterminait les droits que les négociants étaient tenus d'acquitter aux différents bureaux établis le long de cette route commerciale. C'est le plus détaillé des tarifs polonais médiévaux; il comprend toute une nomenclature de marchandises avec spécification de leur qualité, des unités de mesure et des droits exprimés en unités monétaires.

Nous savons que les plus anciens tarifs polonais connus, ceux des XIII^{me} et XIV^{me} siècles, étaient le résultat des accords douaniers passés par les princes polonais avec ceux des autres pays dont les

¹ *Code Diplomatique de la ville de Cracovie*, 1^{re} partie, page 102, N° 75.
Code Diplomatique de Grande-Pologne, t. III, page 624, N° 1901.

marchands fréquentaient la Pologne. Nous savons donc que c'étaient des tarifs conventionnels et qu'ils s'appliquaient à certaines catégories de personnes. Il n'en résulte cependant pas que des tarifs autonomes n'aient pas existé concurremment, établis spontanément comme lois ordinaires par les princes polonais. Il n'est pas douteux que de semblables tarifs existaient et qu'ils étaient même plus anciens que les tarifs conventionnels. Cependant, par l'effet du hasard, ils ne se sont conservés que pour certains nombres de bureaux et datent d'une période moins reculée (1393, 1398, 1432). Le traitement appliqué aux indigènes et aux étrangers variait souvent dans les tarifs autonomes. Mais cette discrimination était, en règle générale, en faveur des nationaux qui acquittaient des droits moins élevés, souvent la moitié de ceux dont étaient passibles les étrangers.

A mesure que s'accuse la différence entre les douanes et les péages et parallèlement au perfectionnement des tarifs douaniers, on voit se produire des changements quant à l'importance et au rôle des bureaux de douane. Parmi les bureaux qui au XIII^m siècle, ainsi que nous l'avons indiqué, étaient disséminés dans tout le pays, ce furent ceux situés dans des centres commerciaux animés, au croisement de routes ou à proximité des frontières, qui ont pris, en premier lieu, de l'importance. C'est là en effet que l'on arrivait le plus aisément à surprendre et à taxer les échanges commerciaux avec l'étranger, qui ne pouvaient s'effectuer que par des routes désignées à cet effet. Dès le XV^m siècle, les bureaux de frontières prirent le plus d'importance sans que pour cela ceux de l'intérieur aient disparu ; cependant que tous les droits de douane conservaient le caractère de droits de passage. Le produit des grands bureaux, qui percevaient les droits de douane, était considérable ; quant au rendement des petits bureaux, se bornant à lever des péages, il était insignifiant.

Les revenus de la douane dans la Pologne du moyen âge alimentaient, en principe, comme il a été dit plus haut, le trésor royal. Le roi affermaient le droit de lever les taxes ou en confiait la perception, « *ad fideles manus* » à un régisseur. Cependant le produit de certaines taxes douanières pouvait être affecté par le souverain à des fins spéciales, notamment des administrations locales pouvaient en être dotées. Ces droits n'en étaient pas moins des taxes royales et restaient soumis à l'autorité du roi, bien que les recettes qu'ils produisaient ne fussent pas versées au trésor royal.

En dehors des douanes royales, il existait des douanes privées au bénéfice d'établissements ecclésiastiques ou de particuliers laïcs. Les douanes privées tirent leur origine des privilèges conférés par les princes, parfois à une époque très ancienne. Le roi Boleslas II le Hardi, par exemple, en fondant le couvent des Bénédictins à Mogilno, en 1061, le pourvut d'une généreuse dotation dont une part consistait

dans le droit de toucher la moitié des péages perçus sur le fleuve Bug (*medietate telonei fluvii Bug*)¹. Les dotations royales, tantôt autorisaient l'établissement et la perception de taxes dans une localité déterminée, tantôt transféraient les taxes royales déjà existantes, seules ou conjointement avec le domaine royal où elles étaient perçues, au profit de la personne dotée. Il arrivait sans doute que les douanes privées s'établissaient par des voies extra-légales, spontanément, du seul fait qu'elles étaient perçues par un particulier. Lorsque la perception de droits de douanes avait pour contre-partie certains services au profit des redevables, la population pouvait considérer l'établissement de ces droits comme justifié. Avec le temps, les douanes revêtaient un caractère plus ou moins légal, indépendamment des circonstances qui en motivèrent la création. Au XV^m siècle, le roi et les Diètes essayèrent à plusieurs reprises de combattre les douanes privées illégales. Sur l'ordre du roi des hauts fonctionnaires ou des commissaires spécialement nommés à cet effet, en étudiaient les bases juridiques, et des tribunaux spéciaux désignés par le roi étaient appelés à statuer sur leur légalité. A cette époque, la règle d'après laquelle les taxes privées ne pouvaient être perçues qu'en vertu d'un privilège royal, est devenue un principe juridique positivement établi. (*Volumina Legum* a. 1447 v. I f. 153, tit. «*De his qui telonea* »).

Les tarifs des douanes privées étaient beaucoup plus primitifs. A proprement parler, ils ne se perfectionnaient guère au fur et à mesure des progrès du système douanier, comme c'était le cas des douanes royales. Leur développement se trouvait arrêté du fait que le percepteur des taxes douanières privées n'avait pas le droit d'y apporter de changements en contradiction avec la teneur du privilège dont il était bénéficiaire. Ainsi la structure de ces tarifs restait exactement ce qu'elle était à l'époque de l'octroi du privilège, et les taxes perçues en vertu de celui-ci se présentaient à peu près sous l'aspect de péages.

La politique douanière de la Pologne médiévale différait très sensiblement de l'action gouvernementale dans ce domaine, telle que nous l'entendons de nos jours. Partie d'autres principes, elle avait, comme nous l'avons dit, un but principalement fiscal. Les résultats obtenus ne dérivait pas toujours d'un effort accompagné de la claire conscience du but poursuivi, et même lui étaient souvent étrangers. La politique douanière ne présentait pas un ensemble homogène fondé sur un principe directeur unique; d'autre part, elle n'avait pas encore, cela va de soi, un caractère national. D'ailleurs toute la politique commerciale de l'époque présentait des caractères et une portée très différents de ceux d'aujourd'hui. Elle ne reflétait que dans une

¹ Joannis DLUGOSSII, *Historiae Polonicae Libbri XII*. Edition de 1823, t. I. L. III, page 329.

faible mesure les tendances et besoins du commerce national considéré dans son ensemble, car, la plupart du temps, elle servait les intérêts de villes particulières, souvent rivales les unes des autres. Les droits de douane n'étaient pas l'instrument principal parmi ceux que la politique commerciale avait à sa disposition. Le statut juridique spécial du commerce, l'obligation de suivre des routes d'étape, le droit d'entrepôt¹ étaient autant de facteurs qui dépassaient en importance les droits de douane. Le *droit d'entrepôt* jouait un rôle particulièrement important. Emprunté à l'Europe occidentale, il apparut en Pologne au XIII^e siècle et s'appliquait uniquement aux marchands étrangers. C'était, comme on sait, un privilège au profit de certaines villes. Rappelons qu'en vertu du droit d'entrepôt, le marchand assurant le transport des marchandises était obligé de s'arrêter dans la ville privilégiée, d'y entreposer ses marchandises et de les offrir en vente parmi les négociants de la place. Le droit d'entrepôt était *relatif* ou *absolu*. Dans le premier cas l'obligation de mise en vente était limitée à un nombre de jours déterminé, et à l'expiration du délai fixé, le marchand était libre de reprendre son chemin avec la marchandise. Le droit d'entrepôt absolu, d'une pratique moins courante, contenait l'obligation d'emporter la marchandise invendue. Bien entendu l'application du droit d'entrepôt était possible grâce à l'obligation de suivre des routes d'étape.

Quoi qu'il en fût, si les douanes ne constituaient pas le plus puissant des instruments capables d'influencer l'activité commerciale, elles n'en suscitaient pas moins au commerce des problèmes importants dont la solution relevait du domaine de la politique douanière. Il s'agissait en premier lieu de la création de nouveaux droits ainsi que des franchises et détaxes douanières.

L'établissement de nouveaux droits de douane tenait exclusivement au pouvoir du prince. Cette circonstance était de nature à affecter les calculs des marchands d'un coefficient d'incertitude susceptible de porter préjudice à l'esprit d'initiative commerciale. Il est vrai que les négociants étrangers étaient libres de cesser les relations d'affaires s'ils jugeaient excessives les charges douanières dont ils étaient grevés. Il leur était également possible d'obtenir des mesures de rétorsion. Mais de semblables procédés, pour mettre les choses au mieux, n'entraînaient que des pertes pour les deux parties. Afin de se prémunir contre les conflits douaniers (dont l'époque médiévale offre plusieurs exemples) les marchands étrangers sollicitaient du roi ou du duc une garantie unilatérale déterminant le montant exact et le lieu de perception des droits de douane et comportant l'engagement de ne pas en augmenter les taux, une fois fixés. C'est également

¹ Cf. RUTKOWSKI, *op. cit.*, p. 65.

dans ce but que les rois de Pologne passaient, avec les souverains des pays d'où venaient les marchands, des accords douaniers dont il a été question plus haut. Toutefois, d'une manière générale, de pareilles garanties et conventions n'étaient guère nombreuses, et les plaintes des marchands étrangers ou indigènes contre des taxes douanières royales légalement perçues étaient très peu fréquentes. Les procédés arbitraires des agents des douanes faisaient plus souvent l'objet de doléances de la part des intéressés. Il est permis d'en inférer que les taxes douanières étaient modérées et ne gênaient point les échanges commerciaux.

Les exemptions et détaxes douanières tenaient une grande place dans la politique douanière de l'époque. Elles lui réservaient un large champ d'action, tout en lui conférant ce caractère spécial où l'on peut apercevoir le reflet des intérêts collectifs ou individuels.

Leur application différait selon qu'il s'agissait de nationaux ou d'étrangers. Les exemptions et détaxes au profit de ces derniers étaient rares et de peu d'importance. Le roi ou le duc, par courtoisie ou guidé par des sentiments religieux, les conférait aux bénéficiaires à titre exceptionnel sous forme de licences individuelles. Les traités déjà cités, de 1238 et 1243, qui spécifiaient les cas de franchise totale au bénéfice des chevaliers teutoniques, constituent les seuls exemptions douanières connues de caractère général. Mais on ignore la durée effective de ce privilège. Tout en accueillant avec faveur les marchands étrangers à cause des profits matériels qui en découlaient, les princes se gardaient de leur accorder des franchises douanières, soucieux de ne pas renoncer à la meilleure clientèle de la douane. On se contentait, nous l'avons vu, lorsque le besoin s'en faisait sentir, de prendre l'engagement que les droits ne seraient pas majorés ou d'établir des tarifs avec spécification détaillée des droits.

Le système des exemptions et détaxes appliqué aux nationaux était beaucoup plus élastique. Jusqu'à la fin du XV^m siècle — on peut le tenir pour une règle — tous les nationaux, noblesse, bourgeois et paysans, supportent des droits de douane. Pour les XIII^m et XIV^m siècles, on manque de données suffisamment précises sur l'application de cette règle générale. Cependant, les documents du XV^m siècle attestent que les nationaux payaient moins que les étrangers, et on est fondé d'en conclure qu'il en était de même dans les siècles précédents. Mais il est malaisé de déterminer exactement à quel point les nationaux étaient privilégiés. Il ressort de deux tarifs de 1432 qu'ils payaient la moitié des droits. M. Kutrzeba, non sans réserve, exprime l'opinion qu'une certaine recherche de l'uniformité, rencontrée par ailleurs, permet de supposer qu'il s'agit d'une règle générale.

Dès le XIII^m siècle, à côté de la règle selon laquelle tous les nationaux sont tenus de payer des droits de douane, on voit se dévelop-

per des privilèges douaniers particuliers qui faisaient dans ce principe des brèches plus ou moins notables. Les privilèges étaient octroyés par les ducs et les rois à des établissements ecclésiastiques et à des villes. Les privilèges concédés en faveur des premiers, de portée limitée, n'avaient guère de répercussions commerciales et avaient des mobiles religieux. Ils exemptaient les couvents des droits de douane sur les vivres ou accordaient la franchise douanière aux colons des biens d'église. Ils s'étendaient soit à tous les droits de douane, soit à des droits particuliers, mais avaient toujours un caractère local.

Par contre, les privilèges douaniers concédés aux villes jouaient un grand rôle et exprimaient le mieux les tendances et la nature de la politique douanière de l'époque. Le négoce était entre les mains des bourgeois. C'est par leurs soins que circulait la marchandise, c'est eux qui formaient le gros de la clientèle des bureaux de douane. Si les péages affectaient les intérêts de la population entière, les douanes touchaient, en fait, surtout les marchands. Les privilèges douaniers accordés individuellement aux villes ont fait leur apparition au XIII^m siècle. Ils conféraient aux habitants des villes qui en bénéficiaient, soit la franchise totale de tous les droits de douane, soit une exemption partielle embrassant certaines taxes à titre permanent ou temporaire, par exemple pour la durée d'une foire. Le nombre des villes dotées de privilèges individuels, dont la teneur variait selon les cas, allait croissant avec le temps. C'était là le résultat des démarches entreprises individuellement et chacune pour son compte, par les villes rivalisant d'efforts pour conquérir ou étendre leurs franchises douanières. Aux XIV^m et XV^m siècles, les villes polonaises firent preuve d'une remarquable activité à cet égard. Les grandes cités commerçantes, Cracovie, Lwów et Poznan prirent la tête du mouvement.

Ces privilèges assuraient au négoce national des faveurs spéciales en matière douanière, qui le mettaient en bonne posture pour tenir tête à la concurrence des marchands étrangers, servis souvent par une connaissance supérieure du métier. D'autre part ce régime avait pour effet de fermer l'accès du négoce à d'autres catégories de nationaux auxquels ces privilèges ne s'appliquaient pas. Ainsi, vers la fin du XV^m siècle, l'évolution de la politique douanière créa au profit du négociant indigène, un régime privilégié en fait de charges douanières.

Toutefois, à peu près à la même époque, à la fin du XV^m siècle, un revirement s'observe à cet égard : c'est la noblesse qui commence à jouir d'une situation privilégiée.

Le statut de Piotrków de 1496 marque le premier pas dans cette nouvelle voie. En vertu de ce privilège, la noblesse et les paysans sont affranchis des droits sur le sel et sur les autres produits transportés

à domicile ou livrés sur le marché (*Vol. Leg. a. 1496 v. I f. 261,269*). De l'avis de M. Kutrzeba les stipulations du statut de Piotrków n'étaient pas de grande importance au moment de sa promulgation. Ce n'est que pour le sel qu'elles jouaient un rôle plus considérable, étant donné que la noblesse ne s'occupait guère de transporter les autres denrées à de plus grandes distances ; quant aux céréales et au bétail, pourvu qu'ils fussent livrés sur des marchés peu éloignés, ils n'étaient point passibles de droits de douane. Même lorsque l'exemption s'étendit à toutes les marchandises susceptibles d'être exportées par la noblesse, les intérêts des négociants n'en étaient pas lésés. Bien qu'à partir de cette époque la noblesse eût la faculté de se livrer au commerce d'exportation et d'importation, sans avoir à acquitter de taxes douanières — prérogative exclusivement réservée aux négociants pendant l'époque précédente — cette nouvelle concurrence n'était pas dangereuse pour les négociants qui jouissaient de l'avantage d'une expérience commerciale supérieure. Ce n'est que l'évolution ultérieure de la politique douanière au XVI^e siècle, et en premier lieu la franchise douanière de la noblesse étendue à tous les droits de douane nouvellement créés et grevant la classe bourgeoise, qui, dans les temps modernes, a rendu au commerce des villes la situation difficile et a désavantagé les négociants.

CHAPITRE II

L'ÈRE MODERNE JUSQU'AUX PARTAGES

Les changements survenant progressivement, à la fin du moyen âge, dans la vie politique et économique de la Pologne, pour se cristalliser vers le milieu du XV^m^e siècle, se manifestent essentiellement par une prépondérance de plus en plus marquée de l'économie monétaire sur l'économie naturelle et le rôle dominant de la noblesse dans la gestion financière du pays.

La création d'un trésor public permanent, alimenté par des revenus indépendants des votes de la Diète, et distinct du trésor royal, était le problème financier fondamental à la fin du XV^m^e et au début du XVI^m^e siècle. Des efforts avaient été tentés dans ce sens dès le XV^m^e siècle. Ils eurent cet effet qu'au XVI^m^e siècle, le trésor public après s'être détaché du trésor royal a pris une importance essentielle tandis que le trésor royal, dont le rôle allait en déclinant, se transforma à la fin du même siècle en trésor aulique. Ces circonstances ne furent pas sans influence sur le système douanier qui subit, à son tour, des transformations considérables.

Au XVI^m^e siècle on voit apparaître un nouveau système de droits de douane votés par les Diètes, qui fraye la voie à un régime de douanes d'Etat (dites *de la République*) distinctes des douanes royales. En 1504 la Diète vota de nouvelles taxes douanières dénommées *droits nouveaux*. En réalité, il ne s'agissait que de la suspension, pour une durée de trois ans, des privilèges et franchises existants accordés aux « marchands, commerçants ambulants et charretiers », vu que ni de nouveaux bureaux, ni de nouveaux tarifs n'ont été établis¹. C'est la Diète de 1507 qui institua des taxes nouvelles. Elles étaient levées, indépendamment des taxes antérieurement perçues, à l'exportation des bœufs et des cuirs, et furent étendues plus tard à d'autres marchandises. Les *droits nouveaux* finirent cependant par se confondre avec les droits anciens levés au bénéfice du trésor royal.

L'organisation des *douanes de la République* tire son origine des droits additionnels aux taxes royales établis par les Diètes à la fin du XVI^m^e siècle pour les besoins du trésor public. Ces droits s'élevaient à un tiers des taxes existantes et étaient dénommées *taxes douanières du quatrième gros*. Elles étaient levées sur les marchandises transportées *ad Regnum* et *extra Regnum*. C'est de ces taxes

¹ Cf. RUTKOWSKI, *op. cit.*, p. 219.

que procède le système douanier *de la République* tel qu'il prit corps plus tard au XVII^m siècle. Il engloba également les douanes fluviales dotées précédemment d'une organisation particulière. Désormais, à côté des anciennes taxes afférentes à la *Table royale*, c'est-à-dire au trésor royal, étaient perçus simultanément, mais séparément, des droits d'Etat alimentant le trésor public. La *constitution* (loi) de 1576 portait que le roi n'a pas le droit d'introduire de nouvelles taxes douanières sans le consentement de la Diète (*Vol. Leg.* v. II f. 901).

Les franchises douanières au profit de la noblesse, inaugurées en 1496, ont été précisées et étendues par le statut de 1504 (*Vol. Leg.* v. I f. 298). En vertu de ce statut, la noblesse et le clergé étaient exemptés de droits sur les céréales, le bois, ainsi que sur d'autres articles produits par les domaines leur appartenant et exploités par eux¹. Ces franchises ne s'appliquaient pas aux denrées achetées ou produites dans des biens tenus à bail. Avec le temps les franchises douanières ont été étendues à d'autres catégories de producteurs ruraux, notamment à la population assujettie des propriétés nobles et ecclésiastiques (en 1538). Seuls les ruraux asservis fixés dans les domaines royaux et dans les terres appartenant aux villes, ne bénéficiaient pas de ce privilège. Cependant, d'une manière générale, ce privilège ne présentait que peu de valeur pour les paysans. Les *starostes* établis dans les domaines de la Couronne, qui, de ce fait, ne leur appartenaient pas, bénéficiaient ordinairement d'exemptions royales individuelles. Ainsi, à peu d'exceptions près, tous les producteurs capables d'exporter les articles du sol produits par eux, étaient exonérés des taxes douanières. Cette faveur était destinée à les encourager à faire le commerce directement sans recourir à l'intermédiaire de marchands bourgeois. Mais les droits de douane au XVI^m siècle étaient peu élevés et ne tenaient pas les négociants professionnels à l'écart du commerce des denrées agricoles.

Bien que la noblesse fût favorisée en fait de taxes douanières, ses intérêts en tant qu'exportatrice de produits agricoles souffraient par suite du statut douanier spécial de Dantzig. Cette ville, en effet, en vertu d'un privilège qu'elle sut garder pouvait à son gré fermer les exportations pour remédier à la pénurie de céréales. Elle en profitait pour faire baisser les prix. D'autre part, les bourgeois dantziens jouissaient du droit exclusif d'acheter sur leur marché des produits importés par des étrangers. C'était également un privilège du moyen âge que Dantzig, contrairement à d'autres grandes villes polonaises, eut l'habileté de conserver. Ainsi les Dantziens s'assuraient des gains considérables que leur procurait le courtage aux dépens des producteurs. Au XVI^m siècle les agriculteurs protestèrent à plu-

¹ RUTKOWSKI, *op. cit.*, p. 197.

sieurs reprises dans les Diètes contre ces privilèges de Dantzic et tentèrent, sans succès, de trouver une autre voie fluviale pour l'exportation, en dirigeant le trafic sur Elbing.

Les privilèges douaniers reconnus à la noblesse donnaient lieu à des abus¹. Seules des marchandises produites par un noble et lui appartenant, ou bien celles importées pour ses besoins personnels étaient, nous l'avons vu, exemptées de droits de douane. Néanmoins les nobles vendaient clandestinement aux négociants, pour être produits aux bureaux de douane, des *passeports de protection* certifiant que la marchandise répond aux conditions requises. De pareils abus devaient se produire fréquemment, différentes Diètes qui en furent saisies ayant, à plusieurs reprises, voté des lois interdisant à la noblesse de se livrer à ce trafic. L'application du serment, à l'effet de fournir la preuve de la véracité des déclarations, conduisait aux faux serments. La noblesse contraignait les assujettis à prêter un faux serment, convaincue que celui-ci ne pouvait obliger le maître ; ou bien présentait des certificats délivrés moyennant finances et attestant le serment soi-disant opéré dans les bourgs, sans prêter serment soi-même. Les faux serments étaient également pratiqués, la fraude au détriment du trésor public n'étant pas considérée comme un péché.

Tout en se déroband aux charges douanières la noblesse s'empara de toute la gestion des affaires douanières. Tous les postes de l'administration douanière devaient être occupés par des nobles (*Vol. Leg. a. 1538 v. I f. 518*) possesseurs de biens, laïcs et chrétiens, à l'exception des douanes où la perception, pour le compte du trésor royal, s'exerçait par personnes interposées. Sans entrer dans les détails de cette administration, dont le fonctionnement laissait beaucoup à désirer, il convient de noter que la direction générale en était confiée à des *trésoriers* auxquels étaient subordonnés les *superintendants*, ceux-ci ayant sous leurs ordres les *douaniers*. La constitution de 1661 (*Vol. Leg v. IV f. 726*) nommait, pour tout le territoire de l'Etat, quatre superintendants des douanes. Les superintendants prêtaient serment chaque année devant le tribunal fiscal de Radom en s'engageant à veiller sur les douaniers pour les empêcher de commettre des abus, ainsi qu'à verser au trésor la totalité des recettes douanières, après défalcation des appointements qui leur étaient alloués. La constitution de 1672 adjoignit aux superintendants des *administrateurs*, en qualité d'auxiliaires (*Vol. Leg. v. V f. 114*). En ce qui concerne l'affermage des recettes des douanes, système souvent pratiqué déjà sous Sigismond I^{er} (1506-1548), les lois interdisaient

¹ Cf. C. BIERNACKI. L'article *La douane en Pologne* dans l'*Encyclopédie Générale*, édit. Orgelbrand, 1861.

de prendre des Juifs pour fermiers (*Vol. Leg. a. 1538 v. I f. 524*). Sous le règne de Jean III Sobieski (1674-1696) les douanes royales étaient cédées à bail et la gestion en était confiée à des Juifs. Par suite, les successeurs de Sobieski, Auguste II (1697-1733) et Auguste III (1733-1763), ont promis dans les *pacta conventa* que les douanes ne seraient pas prises en ferme par des Juifs et des roturiers, mais uniquement par des nobles possesseurs d'une propriété (*Vol. Leg. a. 1699 v. VI f. 26; a. 1733 v. VI f. 627*). On affermait aussi bien les douanes royales que celles d'Etat, et les trésoriers recevaient pour directives de ne les céder qu'aux prix les plus avantageux.

Au système douanier tel qu'il s'était formé à la fin du XVI^e siècle, des changements ont été apportés en 1629, par l'addition aux droits existants d'une taxe nouvelle dénommée *evecta* (*Vol. Leg. v. VIII f. 604*). C'était un droit frappant les marchandises à l'exportation d'après leur valeur. Le taux était de 4 % pour les étrangers et de 2 % pour les nationaux. La réforme suivante, d'une portée plus considérable, fut opérée en 1643. Indépendamment du *quatrième gros douanier* perçu au profit du trésor public comme droit supplémentaire venant s'ajouter aux taxes royales (calculées sur la base de la quantité de la marchandise taxée), il a été établi un droit dit *inducta* (*Vol. Leg. v. IV f. 65*) frappant à raison de 4 % *ad valorem* la marchandise importée. La moitié des recettes fournies par cette taxe était versée au trésor public, l'autre moitié allait au trésor aulique. Etant donnée la difficulté de fixer la valeur des marchandises importées, il a été créé une commission spéciale chargée d'établir les règles nécessaires¹.

Dans la deuxième moitié du XVII^e siècle, l'impôt direct frappant les négociants et nommé *donativum* (*don marchand*) fut transformé en droit de douane perçu pour le compte du trésor public à raison de 2 % *ad valorem*, aussi bien à la sortie qu'à l'entrée.

En dehors de ces droits ordinaires, les Diètes instituaient, à certaines époques, des taxes additionnelles spéciales destinées à pourvoir aux frais d'entretien de l'armée, ou introduisaient le *droit de douane général* (1661, 1673) dont le taux était de 3 % *ad valorem*. Ce droit de douane général était acquitté par tous les contribuables, sans en excepter le clergé, la noblesse et la cour royale (*Vol. Leg. v. IV f. 726; v. V f. 112*).

Les tarifs douaniers polonais de la deuxième moitié du XVII^e siècle désignés à l'époque par l'appellation d'*instructions douanières* existent déjà dans une forme assez évoluée. Ce sont de longues lois systématiquement conçues. Elles contiennent des dispositions concernant les droits existants, leur interprétation, un tableau de la valeur

¹ Cf. RUTKOWSKI, *op. cit.*, p. 224.

des marchandises et de nombreuses prescriptions de détail réglant l'organisation des bureaux de douane, l'administration et la procédure douanières. Tant les taxes royales (appelées *antiquum*) que les droits d'Etat qui se subdivisaient en plusieurs taxes distinctes (*quatrième gros, don marchand, auctia, evecta*) étaient levés d'après une échelle fixée en pourcentage de la valeur de la marchandise. Mais l'administration douanière n'était pas libre de déterminer cette valeur à son gré. Celle-ci était fixée, en tenant compte de la qualité de la matière taxée, d'après une liste alphabétique, comprenant environ 1500 marchandises et répondant plus ou moins à la nomenclature douanière des tarifs modernes. Cette liste indiquait la valeur officielle de la marchandise par unité de mesure. Le droit de douane fixé en pourcentage de la valeur, grevait uniformément toutes les marchandises et le taux ne dépendait que de la catégorie de la taxe. Point n'est besoin d'ajouter que cette conception découlait du caractère fiscal du système douanier.

Parmi les textes législatifs de l'époque, on peut citer, à titre d'exemple, « l'instruction douanière » (tarif) édictée par le roi Jean III Sobieski, et approuvée par la Diète de couronnement de 1676. Elle était fondée sur les lois et règlements douaniers antérieurs. Que les lois douanières de cette époque étaient à la hauteur de leur tâche, on en trouve la preuve dans leur durée : en effet, l'instruction douanière déjà nommée, qui date de 1676, amendée par la loi de 1685, fut réimprimée en 1772 par ordre de la Commission du Trésor de la Couronne et distribuée comme loi obligatoire aux superintendants de province.

Aux réformes et changements multiples qui affectèrent le système fiscal consécutivement aux guerres de la deuxième moitié du XVII^m siècle succéda, sous le règne de la dynastie saxonne (1697-1763), une ère de stabilité dans ce domaine¹. En s'appliquant en premier lieu à établir un budget des dépenses et des recettes de l'Etat, on cherchait à mettre en harmonie le système des impôts directs, en vigueur dans les diverses provinces du Royaume, et à soustraire la législation en cette matière à l'autorité des Diétines (1699). Les douanes subsistèrent dans la forme qui leur avait été donnée pendant l'époque précédente. Un rôle dominant incombait aux douanes d'Etat. Celles-ci comprenaient quatre catégories de taxes qui, au total, frappaient les marchandises à raison de 6 % à l'importation, de 8 % à l'exportation pour les indigènes et de 12 % pour les étrangers. (Les recettes douanières provenant de cette source étaient affermées pour la somme de 350 mille zlotys polonais par an).

Dans la deuxième moitié du XVIII^m siècle, à partir de 1764,

¹ Cf. RUTKOWSKI, *op. cit.*, p. 228 et suiv.

commence une ère de réformes qui expriment l'effort de redressement national par la modernisation de l'administration publique et de l'armée. La réforme fiscale, qui avait pour objet d'augmenter les revenus du trésor public, formait l'élément indispensable de cette action salutaire. On l'entreprit en 1764 ; une *Commission du Trésor* fut nommée et il fut procédé à une réorganisation des impôts, et entre autres du système douanier. En ce qui concerne les douanes, il s'agissait d'une réforme fondamentale dirigée contre les privilèges de la noblesse¹. La nouvelle constitution votée par la Diète de 1764 portait suppression de « toutes les taxes douanières locales : péages, bureaux « de douane, bureaux auxiliaires, ainsi que la taxe bizarre, imaginée « dans certaines localités frappant les voitures passant par la glace, « ainsi que d'autres contributions extorquées ». La même loi établissait un *droit de douane général*. Ce droit n'avait pas le caractère d'un supplément temporaire comme aux XVII^m et XVIII^m siècles, mais constituait un impôt permanent, régi par un tarif uniforme, que tout le monde aurait à verser au trésor de la République, « à commencer « par Sa Majesté jusqu'au plus modeste des citoyens et marchands, « tant sur eau que sur terre, sans égard aux franchises générales, « privilèges et immunités » (*Vol. Leg. v. VII f. 34 et 160*). Ainsi fut-il fait échec aux privilèges douaniers de la noblesse, qui en bénéficiait depuis la fin du XV^m siècle.

Mais la réforme supprimant la situation privilégiée de la noblesse ne tint pas. Le roi de Prusse Frédéric II le Grand, qui ne ménageait aucun effort pour affaiblir la Pologne au point de vue économique et politique, ne fut pas sans y contribuer. Il sut tirer parti de ce fait que la Vistule offrait à cette époque une importance primordiale pour la Pologne, en tant que voie commerciale. Donc, aussitôt que fut institué le droit de douane général, il s'empessa d'établir à Kwidzyn (Marienwerder), le seul point du territoire prussien situé au bord de ce fleuve, un bureau de douane où toutes les cargaisons flottées par la Vistule étaient frappées d'une taxe de 10 % de leur valeur. C'était de la part de la Prusse un attentat direct au commerce baltique de la Pologne via Dantzig. A la suite d'une intervention de la Russie (lettre autographe de Catherine II à Frédéric II) ce bureau fut supprimé. Frédéric n'en atteignit pas moins le but qu'il s'était fixé, le bureau de douane polonais sur la Vistule ayant renoncé à la perception du droit général. Peu de temps après la Diète de 1766, après avoir entendu les explications sur *l'affaire de Kwidzyn*, sur la proposition du roi Stanislas Auguste, supprima le droit général et rétablit les privilèges douaniers de la noblesse (*Vol. Leg. v. VII f. 436*). En

¹ Cf. KORZON, *Histoire intérieure de la Pologne sous le règne de Stanislas Auguste*, t. II, p. 32.

même temps cette Diète opéra une réforme importante en supprimant les douanes intérieures.

Après le premier partage de la Pologne, Frédéric II, qui en fut le promoteur, tira parti de la nouvelle situation. Le traité de commerce polono-prussien du 18 mars 1775 (« Acte Séparé contenant tout ce qui a rapport au commerce des deux Etats contractants ») prévu par l'art. X du traité de partage entre la Pologne et la Prusse du 18 septembre 1773, fut présenté sous la forme d'un véritable ultimatum, et la Pologne était bien obligée de l'accepter et de le ratifier, en même temps que le traité de partage. Ce traité de commerce était très désavantageux pour la Pologne. Ses trois premiers articles avaient la teneur suivante :¹

« Art. I. Les Polonais auront la liberté d'apporter dans toutes les villes des Etats de Sa Majesté le Roi de Prusse y compris celles de la Prusse Occidentale toutes les productions, pour y être vendues, en ne payant que deux pour cent de douane.

« Art. II. Il sera permis aux Polonais d'exporter par les Etats de Sa Majesté, à l'exception de Königsberg en Prusse, à qui le droit d'étape est réservé, leurs productions à l'étranger, en payant douze pour cent de droit de transit, sans acquitter aucun autre péage sous quelque prétexte que ce soit. Mais ne seront compris dans ces permissions ni les objets de contrebande qui seront spécifiés dans le tarif, ni ceux qui sont nécessaires aux fabrications des Etats de Sa Majesté Prussienne, lesquelles resteront assujetties aux mêmes prohibitions ou fixations de droits que ci-devant, tels sont : les bois, les herbes et productions des mines servant à la teinture, noix de galle, les peaux crues de toute espèce d'animaux, les graines de lin, laine crue, fil de coton, fil de laine de Turquie, fil de lin blanc et cru, fil servant de mèche. Cependant le passage des bois sera permis par la Prusse Occidentale moyennant le transit ordinaire.

« Art. III. Les Polonais pourront acheter partout où bon leur semblera dans les Etats de Sa Majesté, et transporter librement en Pologne, tous les objets dont ils auront besoin en ne payant que deux pour cent de droit de sortie. En revanche, la République de Pologne restreindra au même taux de deux pour cent et à rien de plus en Pologne, tous les objets des fabrications des Etats de Sa Majesté Prussienne, soit à l'entrée, soit au passage.

« Art. IV. Il sera permis aux Polonais de tirer directement de l'étranger les mêmes objets mais ils seront assujettis en ce cas, à un droit de douze pour cent.

« Art. V. Pour faciliter aux Polonais leurs approvisionnements

¹ V. D'ANGEORG, *Recueil des traités*, p. 181.

« en tous genres, Sa Majesté accordera aux villes de Memel, de Til-sit, Königsberg, Elbing, Bromberg sur la Brda, Stettin, Driesen et Breslau, la permission de tenir des fabrications étrangères en soieries et en draps fins pour les besoins des Polonais, sous condition qu'ils s'obligeront à prendre pour la moitié du prix de leurs achats des fabrications du Royaume dans les différents genres et de payer quatre pour cent de droit de sortie sur lesdits objets ; sinon les objets étrangers seront assujettis aux mêmes droits que s'ils étaient tirés directement de l'étranger.

« Art. VI. La ville de Dantzig étant totalement étrangère au Roi de Prusse, sera assujettie aux mêmes lois et conditions que l'étranger pour le paiement du transit, sans aucun autre péage sous quelque prétexte que ce soit ».

Le plus important bureau de douane polonais à Fordon (sur la Vistule) se trouva sur le territoire cédé à la Prusse à la suite du premier partage. La Prusse y levait le dit droit de transit de 12 pour cent *ad valorem*, mais qui en réalité était beaucoup plus élevé en raison de la taxation des marchandises au dessus de leur valeur¹. Ce bureau permettait aussi aux négociants de ne payer que 2 % de droits si la marchandise arrivait de Pologne n'était pas dirigée sur Dantzig, mais vers le port prussien d'Elbing. D'autre part Frédéric II établit un bureau de douane prussien à Neufahrwasser, au débouché du port de Dantzig. Les marchandises acheminées de Pologne vers la mer étaient frappées une seconde fois d'un droit qui, y compris les taxes accessoires, s'élevait à 20 % *ad valorem*. Ainsi, Frédéric II, tout en préjudiciant Dantzig, favorisait le port prussien d'Elbing. Il s'était fixé pour tâche, en effet, de réduire Dantzig à sa merci et de l'incorporer finalement à la Prusse. Cependant Elbing ne possédait pas les installations suffisantes (elle manquait surtout de greniers) et n'offrait pas les avantages d'un centre commercial important. La politique de Frédéric II n'en porta pas moins un coup décisif au commerce baltique de la Pologne et fit périliter celui de Dantzig.

Le traité de commerce avec l'Autriche du 16 mars 1775² (prévu par l'article VIII du traité de partage polono-autrichien du 18 septembre 1773) fut conclu également sous la pression de circonstances politiques qui forcèrent la main à la Pologne. Mais ce traité n'était pas préjudiciable au commerce polonais. Il instituait pour les deux parties, à titre de réciprocité, un droit d'entrée de 4 %, un droit de sortie de 5/12 % et un droit de transit de 1 % (art. I, II, V).

C'est d'une manière relativement avantageuse qu'évoluaient à

¹ Cf. KORZON, *op. cit.*, t. II, p. 34 et RUTKOWSKI, *op. cit.*, p. 197.

² V. D'ANGEORG. *Recueil*, p. 188.

cette époque les relations commerciales avec la Russie¹. Avant le premier partage, ces relations étaient fondées sur le traité de Moscou de 1686, et les droits de douane étaient levés d'après le tarif institué par le roi Jean Sobieski (1676). La constitution de 1768 (votée sous la pression de l'ambassadeur de Russie Repnine) assura divers avantages au transit russe en établissant une taxe douanière par cheval (*Vol. Leg.* v. VII f. 841). Les marchandises passant en transit n'en étaient pas moins transportées sous le contrôle des douaniers et ne pouvaient être vendues à l'intérieur du pays. Le traité de commerce du 15 mars 1775² (prévu par l'article VIII du traité de partage avec la Russie du 18 septembre 1773) contenait quelques dispositions qui assuraient à la Pologne certains avantages. Le traité lui conférait notamment le droit de s'approvisionner librement en sel à Riga (art. III), il lui assurait la liberté de navigation sur la Dwina (art. IV), des avantages réciproques au bénéfice du commerce et des commerçants, ainsi que le maintien du *statu quo* en ce qui concernait les droits de douane (art. V), la liberté du commerce du Grand-Duché de Lithuanie avec la ville de Riga (art. VI). La suppression du khanat de Crimée en 1783 et l'occupation par la Russie de la région des steppes riveraines de la Mer Noire, ne furent pas sans ouvrir au commerce polonais des perspectives pleines de promesses. En vertu d'une constitution votée par la Diète de Grodno de 1784, (*Vol. Leg.* v. IX f. 23 XLIII) il fut établi, à l'usage des bureaux de douane frontaliers des voïevodies de Kiev, Podolie et Braclav, un tarif (*instruction*) douanier de 1786 d'après lequel les droits d'entrée étaient fixés à 4 % et les droits de sortie à 1 % aux frontières de Turquie, de Valachie et de Russie. Le régime du transit russe, fixé par la constitution de 1768, fut maintenu en vigueur.

Les droits autonomes restèrent au même niveau que dans l'époque précédente, sous le règne de la dynastie saxonne.

La Diète de 1773-1775, qui ratifia les traités de partage, rétablit le *droit de douane général* supprimé en 1766. Cette décision, privant la noblesse du privilège douanier (*Vol. Leg.* v. VIII fol. 149), ne rencontra presque pas d'opposition devant la nécessité de pourvoir aux besoins du trésor public. En même temps furent supprimés les droits régaliens sur le sel, et le sel étranger fut frappé d'une taxe qui n'existait précédemment que dans le Grand Duché de Lithuanie. De même que le droit de 1764, le *droit général* nouveau était supporté par tous les citoyens sur les marchandises de toute sorte, à l'entrée autant qu'à la sortie, sans en excepter celles destinées à l'usage personnel. Cependant le rendement de cette taxe baissa considérablement

¹ Cf. KORZON, *op. cit.*, t. II, p. 53.

² V. D'ANGEORG, *Recueil*, p. 175.

par rapport aux années 1764-1766, à cause des procédés vexatoires appliqués par la Prusse et du marasme général du commerce. Frédéric II ne faisait pas opposition cette fois à l'établissement de ce droit, ayant en main les moyens propres à anéantir les résultats de la réforme.

La politique baltique de Frédéric, hostile et ruineuse pour la Pologne, finit par incommoder l'Angleterre et eut des répercussions internationales¹. Devant la perspective d'une guerre avec la Russie, l'Angleterre en 1789 devait envisager l'éventualité de substituer le marché polonais au marché russe pour assurer son approvisionnement en blé et en matières premières. Le projet conçu par la Pologne d'élargir le port de Polangen afin qu'il pût remplacer avantageusement, au moment voulu, celui de Dantzig, ne put être réalisé. Par conséquent l'Angleterre s'efforça d'amener la Pologne à céder Dantzig et Torun à la Prusse en échange de garanties assurant le libre usage du port de Dantzig et d'un abaissement à 4 % des droits perçus sur la Vistule. La Diète de Pologne repoussa cette proposition de l'Angleterre. Le deuxième partage (1793) incorpora Dantzig à la Prusse, sans aucune compensation en faveur de la Pologne.

Vers la fin du XVIII^e siècle, après le désastre des partages, les problèmes économiques dont dépendait le bien-être de la patrie et auxquels s'attachaient des espoirs de renaissance politique, étaient au premier plan des préoccupations polonaises. On voit s'affirmer des tendances et des efforts pour créer une industrie nationale et stimuler l'activité commerciale. Le roi lui-même se fait le promoteur de cette action de redressement et l'entoure d'une sollicitude particulière. Parmi les nombreux ouvrages consacrés aux problèmes économiques, nous trouvons maintes études traitant des questions de politique douanière. Les doctrines physiocratique et mercantiliste servaient principalement de point de départ aux discussions. Mieux armés en arguments théoriques, les physiocrates semblent avoir joui d'un certain avantage dans les polémiques engagées. D'autre part la doctrine des physiocrates trouvait en Pologne un terrain propice. On conçoit aisément en effet que, dans un pays aussi nettement agricole que l'était la Pologne à cette époque, cette doctrine rencontrât des sympathies et qu'elle trouvât la faveur de la noblesse s'adonnant à l'agriculture. Cependant, la situation politique et économique ne permettait guère à la Pologne de tenter des expériences libre-échangistes.

Lorsque le troisième partage (1795) effaça la Pologne de la carte de l'Europe, sa politique douanière cessa également d'exister et les frontières politiques qui divisèrent le pays constituèrent autant de frontières douanières.

¹ Cf. RUTKOWSKI, *op. cit.*, p. 197.

Depuis 1386 la Lithuanie était liée à la Pologne par une union personnelle. Depuis 1569 jusqu'à la disparition de l'Etat polonais, les deux pays vivaient sous le régime de l'union réelle, la Lithuanie ayant gardé un trésor public et une administration fiscale distincts. Bien que le système fiscal polonais et lithuanien ait été uniformisé en 1569, certaines différences n'en subsistèrent pas moins. Ce fut notamment le cas des douanes. La Lithuanie possédait des tarifs douaniers propres qui, à partir de 1629, évoluèrent différemment. La taxation de la marchandise y était opérée sur la quantité, et les droits *ad valorem* n'étaient applicables qu'aux objets non spécifiés au tarif ¹. Les privilèges douaniers de la noblesse étaient moins développés en Lithuanie et prirent naissance plus tard en Lithuanie qu'en Pologne. La noblesse lithuanienne, prenant exemple sur la noblesse polonaise, réclama aussi ces privilèges qui, toutefois, ne lui furent accordés qu'en 1569, alors que la franchise douanière au profit de la noblesse polonaise avait été instituée déjà au début du XVI^m^e siècle ².

¹ Cf. RUTKOWSKI, *op. cit.*, p. 235.

² Cf. KUTRZEB, *Histoire du droit public polonais*, t. II p. 185.

CHAPITRE III

LE DUCHE DE VARSOVIE

Créé à la suite du traité de Tilsit en 1807 par Napoléon 1^{er}, et formé d'une petite portion du territoire de l'ancien Etat polonais, le Duché de Varsovie participait au système du blocus continental. En exécution du fameux décret de Berlin du 21 novembre 1806, le paragraphe I^{er} de l'*Instruction Générale Douanière* du 15 avril 1807 statuait que « toutes les marchandises et autres produits anglais, sans exception, tant à l'entrée qu'en transit, sont interdits, même lorsqu'ils ne viennent directement d'Angleterre mais d'autres pays ». Ce même paragraphe figurait dans les tarifs douaniers du Duché de Varsovie de 1809 et 1811.

En dépit de cette prohibition générale frappant les importations d'Angleterre et de ses colonies, certaines quantités de marchandises pouvaient être introduites ou se trouver sur le marché, « provenant soit des confiscations, soit des saisies en mer, soit enfin des échanges commerciaux autorisés en vertu des licences françaises particulières ». Il fut donc établi un tarif spécial de droits majorés frappant les denrées coloniales importées pour les besoins de la consommation ou transportées en transit (décrets des 24 et 27 octobre 1810; *Journal des Lois*, T. II Nr. 23 pages 434 et 441). Vu cette mesure et pour « assurer avec toute la rigueur la stricte exécution des prohibitions existantes », on fit saisir tous les produits coloniaux ou d'origine anglaise se trouvant dans le pays, et la confiscation fut ordonnée de toutes les marchandises provenant des fabriques anglaises (décrets du 27 octobre 1810; *Journal des Lois* T. II Nr. 24 pages 459 et 461).

Par contre, les importations de produits français jouissaient d'un traitement de faveur. Tous les produits originaires de ce pays ne supportaient qu'un droit de 1 % *ad valorem* auquel venaient s'ajouter les taxes accessoires (« *tantiema* » et « *übertrag* »). En 1811, ce privilège fut étendu aux produits et marchandises hollandais. Les vins et eaux de vie français importés directement de France et pourvus de certificats d'origine, ne payaient non plus qu'une taxe de 1 %, ainsi qu'un impôt de consommation sur les boissons et les taxes accessoires. Les marchandises importées, en provenance d'autres pays, étaient frappées d'un droit de douane de 6 %, et de taxes accessoires. Les céréales, le bétail et d'autres denrées alimentaires étaient libres de droits de douane aux frontières avec la Russie et l'Autriche. Les sor-

ties de céréales, de peaux brutes, de chevaux et de bétail furent interdites temporairement en 1807. En 1812, par suite de la mauvaise récolte de l'année précédente, on interdit derechef, pour une durée de plusieurs mois, l'exportation du seigle, du froment, de l'avoine et des fourrages (*Journ. des Lois* T. IV Nr. 42, page 249, Nr. 46 page 375). Pour les marchandises non frappées de l'interdiction de sortie, le droit d'exportation était de 2 % ainsi qu'une « tantiema » de 6 pour mille sur la valeur de la marchandise. Le transit supportait, selon la qualité de la marchandise, les droits suivants : 15 zlotys par quintal (pour les objets manufacturés), 54 zlotys par quintal (pour la mercerie), 2 % de droit de douane d'après le tarif et une « tantiema » de 6 pour mille sur la valeur (articles alimentaires et produits agricoles). Par décret du 29 novembre 1811, on supprima les taxes de transti à partir du 1^{er} janvier 1812 et le transit à travers le Duché de Varsovie fut affranchi de toute taxe perçue à ce titre (*Journ. des Lois* T. IV Nr. 37 page 9).

Les droits de douane et les taxes accessoires devaient être acquittés en or effectif. Cette prescription était rigoureusement appliquée vis-à-vis des négociants étrangers, cependant que les nationaux et les étrangers non-commerçants avaient la faculté de payer leurs redevances, pas nécessairement en or *in natura*, mais en monnaie légale (zlotys), ce qui impliquait le paiement de l'agio.

Pendant cette période de guerre, orageuse et pleine de grands espoirs, la politique douanière du Duché de Varsovie, comme celle de la France depuis la Révolution jusqu'à la fin de l'Empire, se trouvait subordonnée à la politique générale et aux nécessités de la guerre. Le pays était épuisé et ruiné par les hostilités, et le blocus continental, par ses conséquences, mettait obstacle à l'exportation des produits agricoles. Afin de pourvoir aux besoins accrus et aux charges considérables incombant au nouveau duché, on augmenta les impôts. Dans des circonstances particulièrement difficiles, la nation, transportée d'enthousiasme et adonnée à la poursuite d'un but unique : l'indépendance de la patrie, ne ménageait ni efforts ni sacrifices. Les opinions quant à la direction qu'il convenait de donner au développement économique du pays, continuaient à évoluer. Le souci d'encourager l'industrie et le commerce préoccupait le gouvernement et la Diète. Alors que la loi du 24 mars 1809 relative à l'organisation fiscale (*Journ. des Lois* T. I Nr. 10 page 243) qui autorisait la perception des impôts levés précédemment, se bornait à mentionner tout court, entre autres revenus du fisc, les recettes douanières, la loi du 23 décembre 1811 (*Journ. des Lois* T. IV Nr. 38 page 80), statuant sur la matière, ajoutait que les droits de douane devaient être organisés et perçus « en « prenant toujours le plus grand soin du développement de l'industrie et du commerce national ».

Le protectionnisme à la fin du XVIII^m siècle avait encore un caractère principalement fiscal ; désormais il commence à revêtir nettement le caractère de protectionnisme industriel. Toute une série de décrets en matière douanière traduit cette tendance. Le fer, et les produits en fer exportés en Autriche, sont exemptés de droit de sortie. La fonte et le minerai de fer sont affranchis du droit d'entrée, alors que ces mêmes articles sont taxés à l'exportation (*Journ. des Lois* T. III Nr. 28 p. 191), ainsi que l'importation des produits filés de coton des manufactures prussiennes (*Journ. des Lois* T. III Nr. 32 p. 321), etc. Afin de stimuler l'industrie et l'agriculture, on établit une exonération fiscale de six ans au profit des artisans, fabricants et agriculteurs qualifiés étrangers, on les exempte du service militaire, et le gouvernement leur accorde une protection particulière. Le cheptel et le mobilier qu'ils apportaient avec eux étaient libres de droits de douane (*Journ. des Lois* T. III Nr. 36 p. 455 ; T. IV Nr. 40 p. 155).

A mesure que se cristallisait la politique protectionniste, la force d'attraction du physiocratisme et des tendances libre-échangistes allait en décroissant.

CHAPITRE IV

LE ROYAUME DU CONGRES

Après la disparition du Duché de Varsovie, consécutive à la fin désastreuse de la campagne de Russie, une partie de son territoire fut érigée au Congrès de Vienne, en 1815, en Royaume de Pologne (dénommé Royaume du Congrès), placé sous le sceptre de l'empereur de Russie qui reçut le titre de roi de Pologne. Simultanément, en vertu du traité du 3 mai 1815 entre la Russie, l'Autriche et la Prusse, fut créé un petit Etat autonome formé de la ville de Cracovie et de son arrondissement (21 milles carrés). Cette république minuscule, qui subsista jusqu'en 1846, n'avait pas le droit d'établir de droits de douane. L'article VIII du traité en question stipulait notamment : « La Constitution de la Cité Libre de Cracovie et de son territoire » n'admet point en sa faveur le privilège ou l'établissement de douanes. Elle lui accorde cependant les droits de barrière et de pontenage »¹.

Les traités de Vienne du 3 mai 1815 entre la Russie et l'Autriche (art. XXIV-XXIX)², et entre la Russie et la Prusse (art. XXII-XXX)³, ainsi que l'acte final du Congrès de Vienne signé le 9 juin 1815 (art. XIV)⁴, garantissaient une entière liberté du commerce entre les différentes parties de l'ancienne République de Pologne dans ses frontières de 1772 :

« Afin d'activer autant que possible la culture dans toutes les parties de l'ancienne Pologne, d'exciter l'industrie des habitants, de consolider leur prospérité, les deux hautes parties contractantes, pour ne laisser aucun doute sur leurs vues bienfaisantes et paternelles à cet égard, sont convenues de permettre à l'avenir et pour toujours entre toutes leurs provinces polonaises (comme elles étaient avant 1772) la circulation la plus illimitée de toutes les productions et produits du sol et de l'industrie de ces mêmes provinces... » disposait l'article XXVIII du traité de la Russie avec la Prusse.

Ce même traité, tout en assurant la pleine liberté de navigation sur tous les fleuves et canaux des territoires de l'ancienne Pologne,

¹ V. D'ANGEORG, *Recueil*, p. 679.

² V. D'ANGEORG, *Recueil*, p. 657-659.

³ V. D'ANGEORG, *Recueil*, p. 668-670.

⁴ V. D'ANGEORG, *Recueil*, p. 699.

sur toute leur étendue et jusqu'à l'embouchure, assurait aux produits polonais l'accès des ports prussiens de la Baltique (art. XXII). A ce titre, seul un droit de navigation devait être perçu « qui sera porté à « un taux très modéré, uniquement destiné à entretenir les fleuves « et les canaux dans un état navigable » (art. XXIV).

L'article XXIX avait trait à la liberté du transit : « Quant au « commerce de transit, il sera parfaitement libre dans toutes les « parties de l'ancienne Pologne. Il sera soumis au péage le plus mo- « déré. La même commission, indiquée aux articles XXVI et XXVIII, « déterminera le mode d'après lequel cette valeur devra être cons- « tatée et avisera aux moyens les plus sûrs pour éviter toute espèce « de retard dans les expéditions aux douanes ou d'autres vexations « de quelque nature qu'elles puissent être ».

Enfin l'Acte final du Congrès de Vienne confirmait ces principes dans son article XIV :

« Les principes établis sur la libre navigation des fleuves et ca- « naux dans toute l'étendue de l'ancienne Pologne, ainsi que sur la « fréquentation des ports, sur la circulation des productions du sol « et de l'industrie entre les différentes provinces, et sur le commerce « de transit, tels qu'ils se trouvent énoncés dans les articles XXIV, « XXV, XXVI, XXVIII et XXIX du Traité entre l'Autriche et la « Russie, et dans les articles XXIV, XXV, XXVIII et XXIX du « Traité entre la Russie et la Prusse, seront invariablement mainte- « nus ».

Toutes ces stipulations des traités de Vienne, si elles avaient été respectées, auraient procuré de grands avantages à la Pologne, car elles auraient sauvegardé son unité économique et favorisé l'expansion du commerce extérieur du Royaume de Pologne. Il s'agissait en premier lieu de l'exportation des produits du sol pour laquelle la voie fluviale de la Vistule et les ports baltiques de Dantzig et Elbing présentaient une importance décisive. Sans doute, la mise en œuvre des clauses sur la liberté du commerce n'était pas sans susciter de sérieuses difficultés. Il aurait fallu à cet effet détacher des territoires douaniers des Etats copartageants toutes les provinces ayant fait partie de la Pologne avant le premier partage. Notons par ailleurs que ces clauses pouvaient présenter un certain danger pour le développement industriel du Royaume de Pologne, étant donné que des produits de fabrication prussienne étaient susceptibles d'y pénétrer sous le couvert de produits originaires des provinces polonaises de la Prusse. Un contrôle efficace de leur origine eût été infiniment malaisé à réaliser. Cependant, la Prusse, malgré et contre tout, aussitôt après avoir pris possession du Grand Duché de Poznan, l'incorpora à son

territoire douanier et le sépara par une frontière douanière du Royaume de Pologne.¹

C'est le tsar Alexandre I^{er} qui fit adopter au Congrès de Vienne les clauses sur la liberté des échanges entre les provinces de l'ancienne Pologne, probablement sans se rendre compte des conséquences sérieuses que leur mise en application aurait pour la Russie. Afin de les mettre à l'exécution la Russie devait, soit établir une ligne de douane entre ses provinces et celles qui faisaient partie de la République de Pologne avant 1772, et les rattacher au territoire douanier du Royaume de Pologne, soit incorporer celui-ci au territoire douanier de la Russie. La première solution célébrait un danger politique, la seconde était en contradiction avec toute la politique prohibitionniste pratiquée par la Russie en y ouvrant une brèche par où les industries prussienne et autrichienne pouvaient faire irruption sur le marché russe.

On n'a pas attendu longtemps pour s'apercevoir que les stipulations analysées ci-dessus n'étaient que de vains mots. La commission internationale chargée d'assurer leur réalisation et composée des délégués de la Prusse, de l'Autriche, de la Russie et du Royaume de Pologne, se réunit à Varsovie en 1815. « Les travaux de cette commission ne tardèrent pas à se révéler une simple farce »².

Les délégués prussiens eurent tôt fait de se rendre compte que la Russie ne tenait guère à exécuter les clauses des traités, aussi s'empressèrent-ils de tirer parti de cette situation au profit de la Prusse. Désormais il n'y avait, pour prendre au sérieux les travaux de la commission, que les représentants du Royaume de Pologne avec qui personne ne comptait.

En violation des dispositions expresses des traités la Prusse a fait, de l'accès du commerce polonais à la mer, l'objet d'un marchandage au mieux de ses propres intérêts, en cherchant à obtenir de la Russie, à titre de compensation, des droits modérés pour ses objets manufacturés et le libre transit vers l'Est. D'autre part, elle avait un intérêt politique à couper court au développement économique du Royaume de Pologne afin de discréditer aux yeux des Polonais l'idée d'une union avec la Russie. En mettant à l'encan les intérêts vitaux du Royaume de Pologne, la Prusse s'efforçait d'extorquer à la Russie des concessions importantes en contradiction avec la politique prohibitionniste alors pratiquée dans ce pays. Engagées dans ces conditions, les négociations restèrent longtemps infructueuses ; finalement, sous la pression de la Russie qui brandit la menace d'une rupture immédiate, trois conventions furent signées les 15 et 16 novembre

¹ Cf. KUTRZEB, *Histoire du droit public polonais*, t. IV, p. 4.

² SMOLKA, *La politique de Lubecki avant l'Insurrection de Novembre*, t. II, p. 343.

1816, destinées soi-disant à donner effet aux stipulations du traité de Vienne.

Ces accords étaient éminemment préjudiciables à la Pologne et rien moins que conformes aux principes du traité. Pour s'en assurer, il suffit de citer le paragraphe 3 de la convention relative à l'art. XXIX du traité de Vienne entre la Russie et la Prusse :

« Les droits de transit à payer dans les villes et ports maritimes
 « pour les productions d'origine polonaise exportées d'une province
 « de la domination de S. M. l'Empereur de toutes les Russies, Roi de
 « Pologne, ainsi que pour les marchandises étrangères destinées pour
 « les mêmes provinces, sont fixés à cinq pour cent pour l'exporta-
 « tion, à raison du prix stipulé par le tarif de convention, et quatre
 « pour cent pour l'importation, d'après le tarif ci-annexé calculé sur
 « le prix que les marchandises ont à la rade et dont le montant ne
 « pourra être haussé que d'un accord mutuel. »¹.

La comparaison de ce paragraphe avec l'art. XXIX du traité et l'art. XIV de l'acte final, montre que le « péage le plus modéré » a été remplacé sans scrupule par des droits de transit de 4 et 5 %.

La Prusse n'obtint pas de la Russie des tarifs de faveur pour ses produits; elle ne réussit qu'à obtenir des assurances pour l'avenir, d'ailleurs dépourvues de caractère officiel. Malgré les insistances d'Alexandre I, qui ratifia la convention, Frédéric Guillaume III refusa de le faire. Outre qu'elle menaçait de ruiner le commerce polonais, frappé de droits de transit élevés, la convention constituait un précédent propre à anéantir tous les profits d'ordre économique que le Royaume de Pologne pouvait retirer des traités de Vienne. L'attitude de la Russie donna désormais à la Prusse toute liberté de violer les clauses des traités touchant le régime du commerce polonais.

Les négociations, reprises en 1817 sur l'initiative de la Russie, aboutirent à la signature, le 19 décembre 1818 à Petersbourg, d'une convention entre la Russie et la Prusse², ratifiée ultérieurement par les deux parties.

La nouvelle convention, sous prétexte « de donner aux stipulations arrêtées par le traité de Vienne du 3 mai 1815, relatives au commerce et à l'industrie des Provinces Polonaises de la délimitation de 1772, la précision que réclame impérieusement cet objet » ne faisait en réalité qu'anéantir ces stipulations. Elle sacrifiait cette fois aussi les intérêts du Royaume de Pologne et même n'était pas sans porter préjudice aux intérêts économiques de la Russie. Elle contenait, il est vrai, une clause (art. IV) en vertu de laquelle « par une suite des intentions libérales et bienveillantes qui animent les

¹ Cité par SMOLKA, *op. cit.*, t. II, p. 431, note.

² MARTENS, *Nouveau Recueil*, IV, 582.

« hautes parties contractantes en faveur du commerce et de l'industrie de leurs Etats respectifs. Elles sont convenues de regarder comme un principe fondamental et inaltérable que toutes les productions du sol et de l'industrie des dits Etats pourront circuler dans l'étendue désignée à l'article I, avec la liberté la plus illimitée ». Mais, « pour déterminer l'application du principe général énoncé ci-dessus » elle établissait, conformément aux tarifs annexés, des droits d'entrée et de sortie ainsi que des droits de transit frappant les produits du sol et de l'industrie de chacun des deux Etats (art. IV-a, V-b).

Sans doute, le nouveau droit de transit prussien sur les céréales exportées du Royaume de Pologne était inférieur à celui fixé par la convention de Varsovie de 1816, mais l'existence de ce tribut, injustifié dans son principe, a été consolidée. Le droit de transit tel que le déterminaient les tarifs annexés à la convention de Petersbourg (art. V-b) majorait de 1,5 à 3 %, selon la qualité, les prix déjà élevés des céréales à Dantzig¹. Un autre principe hautement préjudiciable fut également maintenu d'après lequel, dans les villes et ports prussiens, le producteur polonais ne pouvait pas passer directement des transactions avec des étrangers, mais était tenu de se servir pour cela d'un négociant bourgeois (art. III-d). La convention était néfaste non seulement pour l'agriculture, mais aussi pour l'industrie. Elle faisait bénéficier d'importantes détaxes douanières les produits en cuir, lainages et produits liniers d'origine prussienne (art. IV-e), en suscitant ainsi aux industries polonaises de tissage et de tannerie qui venaient à peine de naître avec toutes chances de succès, une concurrence difficile à combattre. Par suite, dans les trois années qui suivirent et pendant lesquelles la convention est restée en vigueur, les draps et toiles prussiens inondaient les marchés polonais et russes.

La mise en application des stipulations relatives au commerce polonais, contenues dans le traité de Vienne entre la Russie et l'Autriche du 3 mai 1815, fut l'objet d'une convention entre ces deux puissances signée à Petersbourg le 17 août 1818 et ratifiée le 21 novembre de la même année². Cette convention précisait le principe, posé par le traité (art. 24), de la libre navigation « sur tous les fleuves, rivières et canaux qui ont leur source sur le territoire de l'ancien royaume de Pologne (de 1772) ainsi qu'à ceux qui le traversent ou le touchent et qui se jettent dans la mer par canaux ou après s'être joints à d'autres fleuves » (articles I-XI). Le commerce de transit était autorisé aux sujets de chacune des parties pour toutes les marchandises à l'exception de la poudre à tirer (art. XIII). En ce qui

¹ SMOLKA, *op. cit.*, t. II, p. 364.

² MARTENS, *Nouveau Recueil*, IV, p. 540.

concerne les droits de transit, la convention stipulait que l'Autriche les percevrait d'après le tarif de 1788, renouvelé en 1807, et que le Royaume de Pologne appliquerait les mêmes taxes en tant que droits de transit maxima. Ils étaient perçus une seule fois et, dans certains cas expressément spécifiés, les marchandises pouvaient traverser en franchise le territoire de l'autre partie. En ce qui concerne les taxes de transit, la clause de la nation la plus favorisée leur était appliquée (art. XVI). Le régime de l'importation et de l'exportation était déterminé par l'art. XXV qui contenait la clause mutuelle de la nation la plus favorisée, conçue comme suit : « Le commerce d'importation et « d'exportation entre toutes les provinces de la monarchie autrichien-
« ne et les pays qui forment l'Empire russe, y compris le Royaume
« de Pologne, L. L. M. M. les Empereurs d'Autriche et de Russie sont
« convenus que leurs sujets respectifs auraient part à tous les avan-
« tages commerciaux qu'ils seraient dans le cas d'accorder à d'au-
« tres Etats, sans y comprendre néanmoins les exceptions ou faveurs
« particulières qui auraient été réglées par des conventions spécia-
« les ».

La convention s'étendait à la Cité Libre de Cracovie et à la région qui s'y rattachait, en disposant que tous ses habitants « jouiront
« de mêmes avantages commerciaux et de mêmes franchises que la
« dite convention assure aux sujets des deux puissances » (art. XXVII).

Le régime douanier en vigueur entre le Royaume de Pologne et la Russie fut l'objet de nombreuses modifications. Depuis sa création au Congrès de Vienne jusqu'en 1819, le Royaume de Pologne était séparé de la Russie par une ligne de douane, mais la question de son autonomie douanière n'avait pas fait dès le début l'objet d'une décision définitive et l'attitude de la Russie en cette matière était vacillante. La question était en effet fort compliquée et délicate en raison de ses aspects politiques. En outre la solution se trouvait dépendre de l'issue des pourparlers entre la Prusse et l'Autriche. La question fut tranchée par l'oukaze impérial du 3 15 octobre 1819 (*Recueil complet des Lois de l'Empire de Russie*, XXXVI, Nr. 27938) qui institua la liberté des échanges commerciaux entre le Royaume et l'Empire. A la même époque, la Russie abandonnait le système prohibitif pour adopter une politique commerciale s'inspirant de principes libéraux. Ce changement fut consacré par le nouveau tarif douanier publié par manifeste impérial du 20 novembre 1819, commun à l'Empire de Russie et au Royaume de Pologne (*Recueil des Lois de l'Empire*, XXXVI, Nr. 27987 et 27988). L'oukaze du 14 décembre 1819 mit en vigueur la loi douanière pour le commerce avec les Etats européens (*Recueil*, XXXVI, Nr. 28030).

Les lois mentionnées ci-dessus réglaient les principes de l'union

douanière entre le Royaume de Pologne et l'Empire de Russie. Les deux Etats possédaient un tarif douanier commun. Leur commerce mutuel était libre de tous droits. Au passage de la frontière le transporteur de produits bruts n'était tenu qu'à indiquer le nom de leur propriétaire ; quant aux articles industriels, des certificats d'origine devaient être produits. Furent exclus du commerce polono-russe l'alcool et les articles faisant l'objet de monopoles (sel, tabac, cartes à jouer). Les administrations distinctes des douanes et des recettes douanières étaient maintenues. Les bureaux russes de la frontière polono-russe furent transférés à la frontière occidentale du Royaume et reçurent pour mission le dédouanement des marchandises acheminées vers la Russie. Parallèlement aux bureaux russes subsistèrent, égaux en nombre (13) les bureaux polonais qui continuaient à dédouaner les marchandises destinées au Royaume. A la frontière du Royaume et de la Russie subsistèrent les bureaux de contrôle chargés de vérifier l'origine des marchandises et de procéder à d'autres formalités douanières. Une section du département russe des douanes et du commerce fut créée à Varsovie et chargée de gérer les bureaux russes en Pologne.

Abstraction faite de la signification politique de ce fait, et de l'impression défavorable que ne pouvait manquer de produire l'installation de fonctionnaires russes dans le Royaume, l'union douanière avec la Russie aurait pu réserver au Royaume de Pologne des avantages économiques si, en même temps, elle n'avait obligé le pays à participer à la politique douanière nouvelle de la Russie. Les tendances libérales de cette politique menaçaient de ruiner l'industrie polonaise à peine naissante au profit de l'industrie prussienne.

Mais l'union douanière ne fut pas de longue durée. En 1822, désireuse de redresser ses finances qui se trouvaient dans un état déplorable, la Russie décida de rentrer dans la voie du protectionnisme à outrance. Le manifeste impérial du 12/24 mars 1822 (*Recueil*, XXXVIII, Nr. 28964 et 28965) promulgua le nouveau tarif douanier à caractère presque prohibitif et rétablit l'autonomie douanière du Royaume de Pologne. Derechef les deux Etats furent séparés à nouveau par une frontière douanière et l'administration douanière russe quitta le Royaume, ce qui, au point de vue politique, était évidemment un fait favorable.

En rendant l'autonomie douanière au Royaume de Pologne, la Russie n'était guidée bien entendu que par ses intérêts économiques. L'expérience de l'union douanière lui apprit que la jeune industrie polonaise, et surtout l'industrie du tissage, pouvait devenir un concurrent dangereux pour la production russe. En délaissant la politique libérale, la Russie prit par conséquent le parti de priver l'industrie polonaise des profits qu'elle pourrait tirer de ce changement. Une

autre raison, peut-être d'une plus grande importance, militait contre l'union et en faveur de l'autonomie. Le régime de communauté douanière avec la Pologne gênait la liberté de mouvements de la Russie vis-à-vis de la Prusse par égard aux intérêts du Royaume. Vu la situation géographique de la Russie, un conflit économique avec la Prusse n'offrait guère de danger pour elle. Le cas du Royaume était tout différent, car l'écoulement de ses produits se trouvait dépendre du libre accès aux ports prussiens. En détachant le Royaume de son organisme douanier, la Russie retrouvait la liberté de mouvement et une situation plus indépendante envers la Prusse.

La nouvelle orientation de sa politique détermina la Russie à mettre fin à la convention commerciale de 1818 avec la Prusse. L'empereur Alexandre dénonça cette convention en février 1822, un mois avant la mise en vigueur du nouveau tarif russe. Bien qu'elle ne fût pas une surprise pour la Prusse, car la Russie n'avait pas caché ses intentions et s'y préparait sans relâche, la dénonciation fut un coup sévère pour le commerce prussien, coup à peine atténué par les faveurs passagères accordées par la Russie, qui devaient rester en vigueur jusqu'à la conclusion d'une nouvelle convention.

En présence d'une situation modifiée, les conditions ultérieures du commerce avec la Russie revêtaient, pour le Royaume de Pologne, une importance primordiale. Il s'agissait de placer le commerce polono-russe sous le régime d'un tarif douanier qui ne ferait point obstacle au développement économique du pays. L'éminent ministre polonais des finances, prince Drucki-Lubecki, le comprenait parfaitement. En dépit de toutes les difficultés, grâce à ses efforts et à ses soins diligents, la solution donnée à ce problème fut favorable aux intérêts du Royaume. Un heureux concours de circonstances contribua au succès du ministre polonais. En effet, au moment où Alexandre I^{er} avait à prendre une décision à ce sujet, des intérêts d'ordre politique touchant à la politique européenne (le prochain congrès des trois monarques alliés, à Vérone en septembre 1822) engageaient le tsar à se montrer accommodant à l'égard du Royaume de Pologne¹.

Le nouveau régime douanier fut déterminé par l'oukaze impérial du 1/13 août 1822 sur « les rapports commerciaux entre la Russie et le Royaume de Pologne » (*Recueil*, XXXVIII, Nr. 29149). Son idée directrice était le principe de la réciprocité. Il fixait les règles générales applicables au commerce des deux pays et au tarif préférentiel polono-russe qui devait être établi. Aux termes de cet oukaze, les produits bruts originaires de chacun des deux pays étaient admis en franchise sur le territoire de l'autre partie, sans qu'il soit exigé de certificats d'origine. Les produits industriels de l'Empire et du Royau-

¹ Cf. SMOLKA, *op. cit.*, t. I, p. 234.

me exécutés avec des matières premières indigènes supportaient, en passant d'un pays à l'autre, un droit de 1 % *ad valorem*, et les produits exécutés avec des matières étrangères, mais confectionnés dans des fabriques nationales, étaient frappés d'une taxe de 3 %. Pour bénéficier de ces droits préférentiels les produits industriels devaient être accompagnés de certificats d'origine. Le commerce de transit dans les deux directions, entre les ports russes de la Baltique et le Royaume, ainsi qu'entre tous les bureaux de douane du Royaume et la Russie, était exempt de tous droits et autres entraves douanières. La disposition sur la liberté du transit présentait une grande importance pour le Royaume qui pouvait se servir utilement de cette arme dans les négociations avec la Prusse. En effet, au cas où il serait fait obstacle aux importations et exportations polonaises par les ports prussiens (Dantzig, Elbing et Königsberg) on disposait de la ressource de l'acheminer vers les ports russes (Libau, Riga, Windau) ou du moins on avait la faculté de faire intervenir dans les négociations cet argument de nature à affaiblir la position de la Prusse. A ces principes généraux, des dérogations avaient été prévues. Les produits pharmaceutiques étaient frappés, de part et d'autre, par les taxes figurant dans les tarifs généraux. Le bétail russe introduit dans le Royaume était également passible d'un droit d'après le tarif général. On interdisait l'entrée en Russie, pendant la durée de trois ans, des cotonnades originaires du Royaume ; au cours de la même période, les produits similaires introduits de Russie dans le Royaume devaient acquitter un droit de douane de 15 %. L'entrée du sucre polonais en Russie fut également prohibée pour trois ans, et le sucre russe grevé d'une taxe de 25 % à son entrée au Royaume. Les marchandises faisant l'objet de monopoles dans chacun des deux Etats furent exclues de leurs échanges mutuels. L'oukaze prescrivait la mise en vigueur de ces dispositions à dater du 1^{er} janvier 1823. Lors de sa promulgation, Alexandre I^{er} s'engagea à ne pas modifier pendant une période de vingt ans, c'est-à-dire jusqu'en 1842, ce tarif favorable aux intérêts du Royaume.¹

Le ministre des Finances de Russie Gouriev et ses collaborateurs étaient opposés aux principes du tarif préférentiel tels que les fixait l'oukaze impérial. Ils les considéraient comme nuisibles à l'industrie russe et de nature à donner une entorse au système prohibitif pratiqué par la Russie. Pour en empêcher la réalisation Gouriev sut profiter de la clause qui chargeait le ministre des Finances d'établir un projet d'arrêté relatif aux certificats d'origine et de le soumettre à l'approbation du Sénat. Cet arrêté, qui reçut la sanction impériale (*Revue*, XXXVIII, Nr. 29237), fut promulgué en même temps que le

¹ SMOLKA, *op. cit.*, t. I, p. 230, 367.

nouveau tarif polono-russe du 20 décembre 1822 (*Recueil*, XXXVIII, Nr. 29238). Ces prescriptions empreintes d'un formalisme bureaucratique et appliquées avec mauvaise volonté, anéantissaient presque tous les profits dont l'oukaze du 1/13 août 1822 contenait la promesse.

C'était là un épisode de la lutte entre les ministres des Finances polonais et russe, dont le résultat dépendait d'Alexandre I^{er}, empereur de Russie en même temps que roi de Pologne. La démarche que Lubecki entreprit auprès de l'empereur ne resta pas sans effet, et l'on fut obligé du côté russe, de renoncer aux chicanes dans le commerce avec la Pologne.

La lutte devint plus difficile lorsque, en avril 1823, le comte Kankrine fut nommé ministre des Finances de Russie. Financier très doué, il rendit à ce poste de grands services à son pays. Mais Lubecki sut défendre l'oukaze du mois d'août qui ménageait une base favorable pour l'essor de l'industrie polonaise, et écarter les obstacles qui en empêchaient la mise en exécution. L'oukaze du 17 décembre 1823 (*Recueil*, XXXVIII, Nr. 29688) qui proclamait la volonté du monarque qu'un agent général du Ministère russe des Finances résidât à Varsovie avec sa chancellerie afin de faciliter les relations commerciales avec le Royaume de Pologne, répondait aux désirs du ministre des Finances polonais. Cette agence n'avait guère d'influence propre, mais la nature des attributions à elle dévolues ne lui permettait pas d'entraver le développement du commerce polonais avec la Russie, à quoi s'employaient antérieurement les fonctionnaires russes à Varsovie, préposés au contrôle et au visa des certificats d'origine des marchandises. Enfin, le 30 juin 1824, fut publié l'arrêté sur « l'importation des produits originaires de Russie et du Royaume de Pologne d'un Etat dans l'autre » (*Recueil*, XXXIX, Nr. 29977) qui établissait, à l'usage des deux Etats, une procédure simplifiée et plus sûre de la délivrance des certificats d'origine, et qui fut substitué à l'arrêté du 20 décembre 1822. Dans le courant de la même année, trois autres arrêtés vinrent apporter des correctifs désirables concernant la perception des droits de douane sur certaines marchandises dans le commerce polono-russe (*Recueil*, XXXIX, Nr. 29822, 30070, 30145).

Le tarif autonome général du Royaume de Pologne, applicable aux pays autres que la Russie, promulgué en 1823, s'inspirait à bien des égards du prohibitionnisme et était destiné à protéger la jeune industrie polonaise.

La dénonciation par la Russie, en 1882, de la convention commerciale avec la Prusse du 19 décembre 1818, après une tentative infructueuse pour obtenir un accord, déclancha une guerre douanière entre les deux pays. La Prusse recourut à des représailles sous la forme du tarif du 10 avril 1823 appliqué à ses sept provinces orientales.

Ce tarif majorait plusieurs fois les taux en comparaison du tarif précédemment en vigueur (du 25 octobre 1821). Alors que d'après le tarif de 1821 les droits sur les céréales constituaient de 1 ½ à 4 ½ % des prix pratiqués à Dantzig, selon la qualité de la marchandise, d'après le tarif de 1823 les droits en question variaient de 8 à 26 %¹. Le nouveau tarif ne faisait aucune différence entre l'importation en Prusse et le transit à travers ce pays, en grevant l'une et l'autre du même droit de douane, ce qui constituait une violation manifeste du traité de Vienne (art. 29). En raison de ces droits excessivement élevés, l'exportation des articles agricoles polonais par les ports prussiens fut entièrement paralysée et l'on assista à un effondrement des prix de ces produits. Mais la position de la Prusse était toute différente qu'en 1818. La Russie ne se montrait plus sensible à l'argument si délicat et efficace entre les mains de la diplomatie prussienne, d'après lequel la Russie, pour exécuter loyalement les traités de Vienne, devait incorporer au territoire douanier du Royaume de Pologne ceux de ses gouvernements (la Lithuanie) qui, avant 1772, appartenaient à la Pologne. D'autre part, elle n'avait pas à s'émouvoir en présence des représailles prussiennes puisque celles-ci lésaient en premier lieu les intérêts du Royaume de Pologne.

Le prince Lubecki, qui dirigeait toute la politique économique du pays, se décida pour la guerre douanière, malgré les préjudices considérables qu'elle ne pouvait manquer de causer à l'agriculture. Il prit cette décision à seule fin de ne pas livrer en pâture à la Prusse l'industrie polonaise naissante. Le ministre polonais des Finances se refusait à appliquer des mesures de retorsion contre la Prusse, mais il s'en tenait, avec une ténacité et une volonté inflexibles, à la ligne de conduite qu'il s'était tracée à l'égard de l'adversaire. Son programme était net : il exigeait de la Prusse le libre transit, garanti par le traité de Vienne, et l'abrogation du tarif du 10 avril 1823, sans offrir la moindre contre-partie en échange.

La logique, la clarté et l'insistance que Lubecki déploya pour défendre son point de vue devant l'empereur, produisirent leur effet. C'est à la suite de ses interventions qu'Alexandre donna pour instruction aux délégués russes d'exiger le libre transit pour les produits polonais, tout en leur interdisant de céder aux revendications de la Prusse qui cherchait à obtenir l'ouverture des marchés de Russie et du Royaume de Pologne ainsi que le libre transit vers l'Est pour ses produits industriels, et principalement pour ses draps.

Les conséquences de la guerre douanière furent désastreuses pour l'agriculture polonaise. Cependant les ports prussiens, privés des céréales polonaises, se virent aussi menacés de ruine, et le marasme des

¹ Cf. SMOLKA, *op. cit.*, t. II, p. 388.

affaires exerçait ses répercussions sur l'ensemble de l'organisme économique de la Prusse. Pour faire fléchir la résistance de la Prusse, on entreprit en toute hâte la construction du canal d'Augustów devant relier la Vistule au Niemen. C'était la première étape d'un grand projet inspiré par Lubecki, celui de créer, à l'usage du commerce polonais, une grande voie fluviale vers les ports russes de la Baltique par le creusement de toute une suite de canaux faisant communiquer la Vistule, le Niemen et la Dwina. Il convient d'ajouter que Lubecki se rendait parfaitement compte de ce que la voie projetée, deux fois plus longue, ne saurait remplacer la route par Dantzig ou Elbing, empruntée depuis des siècles par le commerce polonais.

Les négociations passèrent par différentes phases, influencées à certains moments par les événements de la politique internationale.¹ Le fait que les pourparlers étaient menés par des diplomates russes, était peu favorable aux intérêts du Royaume. Au bout de deux années de guerre douanière, la Prusse finit par renoncer à ses revendications initiales, et la convention fut signée le 11 mars 1825 à Berlin et ratifiée le 17 avril de la même année.²

Les efforts du prince Lubecki ne furent pas tentés en vain. Grâce à la pression qu'il exerça sur les négociations — et grâce à elle seule — l'accord commercial signé fut beaucoup plus favorable aux intérêts du Royaume que l'accord précédent de 1818. Lubecki ne réussit pas, il est vrai, à faire bénéficier le commerce polonais du libre transit pour accéder aux ports prussiens, contre paiement du « péage le plus modéré » prévu par le traité de Vienne : il ne fallait pas s'y attendre après les précédents des conventions de 1816 et 1818 ; toutefois les droits n'étaient pas assez élevés pour rendre ce transit impossible.

Les droits de douane sur les céréales (art. X) furent établis de telle sorte que le seigle, l'orge et l'avoine transportés en transit, étaient frappés d'un droit ($\frac{1}{2}$ silbergr. ou un écu par last) représentant un quart de celui qui frappait le froment, les plantes légumineuses et d'autres produits du sol, tant en transit qu'à l'importation (2 silbergr. ou 4 écus par last). Ainsi les droits de transit ne s'écartaient guère de ceux prévus par la convention de 1818. Ils subissaient une faible majoration pour le froment, l'avoine et les pois et une réduction pour le seigle et l'orge. La situation de l'agriculture s'en trouva complètement modifiée comparativement à celle du temps de la guerre douanière, les taux des droits de douane inscrits dans la convention du 11 mars 1825 étant inférieurs de 60% (froment, pois) et de 90% (seigle, orge, avoine) à ceux du tarif répressif prussien du 10 avril 1823.³

¹ Voir sur ce sujet : SMOLKA, *op. cit.*, t. I, p. 326.

² MARTENS, *Nouveau Recueil*, VI, p. 688.

³ Cf. SMOLKA, *op. cit.*, t. II, p. 398.

Le transit à travers la Prusse des articles autres que les céréales acquittait les droits spécifiés par le tarif annexé à la convention (art. XVII).

Mais le bénéfice principal de la convention résidait ailleurs : elle n'accordait aucun traitement de faveur aux produits de l'industrie prussienne. L'article IX était formel sur ce point : « Quant à l'importation, le commerce des Etats des deux hautes parties contractantes sera traité d'après les dispositions générales des tarifs respectivement en vigueur pendant la durée de la présente convention. Ne pourront être invoquées les stipulations spéciales énoncées dans les conventions particulières conclues ou à conclure de part et d'autre avec une puissance étrangère ». Là était la différence la plus grosse de conséquences avec la convention de 1818. Cette stipulation dissipait les inquiétudes que l'accord négocié inspirait à l'industrie polonaise. En effet la crainte de voir sacrifiés aux intérêts de l'agriculture ceux de l'industrie, était susceptible de freiner le développement de celle-ci.

Le tarif autonome polonais, inchangé en ce qui concerne le traitement des importations prussiennes, instituait une protection efficace en faveur des branches de l'industrie capables de pourvoir dans une mesure appréciable aux besoins du marché national et susceptibles d'un développement ultérieur. Il s'agissait de protéger en premier lieu les industries du tissage (interdiction absolue frappant les importations de draps), de la tannerie et du métal. Mais le gouvernement polonais, conscient des buts qu'il s'était proposés dans sa politique douanière, n'entendait pas généraliser à l'excès les droits protecteurs, ce qui aurait eu pour effet d'encourager la contrebande à laquelle il lui fallait livrer un combat de tous les jours.

La durée de la convention fut fixée à neuf ans. Six mois avant l'expiration de ce délai les parties contractantes devaient s'entendre au sujet de sa prolongation (art. XXIII). Dans ses conséquences, l'accord se révéla un des facteurs essentiels qui furent à l'origine de la prospérité économique du Royaume de Pologne pendant les cinq ans qui s'écoulèrent entre la signature de la convention et l'insurrection de 1830.

Le tarif pour le commerce polono-russe établi en 1822, que Lubbecki dut défendre une seconde fois en 1826 contre les dirigeants de la politique russe en recourant à l'empereur Nicolas I, demeura en vigueur jusqu'à l'insurrection de 1830 et à la guerre polono-russe qui la suivit. Après l'échec de l'insurrection ce tarif fut modifié par l'oukaze du 12/24 novembre 1831 « sur le régime du commerce entre la Russie et le Royaume de Pologne » (*2^{me} Recueil complet des Lois de l'Empire de Russie*, VI, Nr. 4941). Cet oukaze maintenait la liberté des échanges des produits bruts ; par contre, produits industriels « des

deux parties de l'Etat » étaient divisés en trois catégories. Pour la première les droits de douane subsistaient sans changement, pour la deuxième, ils furent triplés, et pour la troisième quintuplés. La répartition des marchandises entre ces différentes catégories était opérée de telle sorte que les droits majorés frappaient les exportations polonaises en Russie, alors que les taxes que supportaient les importations russes en Pologne restèrent sans changement. Les droits sur les lainages polonais introduits en Russie furent fixés à 15 %. Le nouveau tarif avait pour but de ruiner l'industrie polonaise. Il fut appliqué à partir du 1/13 janvier 1832. En effet, il ébranla l'existence de nombreuses branches de l'industrie et de nouveaux centres industriels. Les fabriques de draps se trouvèrent dans une situation particulièrement difficile : leurs débouchés se contractèrent dans une très forte mesure par suite de la suppression de l'armée nationale, alors que les droits de douane élevés défendaient l'accès du marché russe. Certaines de ces entreprises furent transférées de l'autre côté de la frontière douanière russe (notamment à Bialystok).

Le tarif du 12/24 novembre 1831, à quelques retouches près, est resté en vigueur pendant 19 ans, c'est-à-dire jusqu'en 1850, date à laquelle le Royaume de Pologne fut incorporé intégralement au système douanier russe.

L'année 1850 marque ainsi la dernière étape dans l'évolution des rapports douaniers du Royaume de Pologne avec la Russie. L'oukaze impérial du 13/25 octobre (2^{me} Recueil, XXV, Nr. 24533) supprima l'autonomie douanière du Royaume. En vertu de cet oukaze, à partir du 1/13 janvier 1851 un nouveau tarif uniforme et commun était mis vigueur, tant en Russie que dans le Royaume de Pologne, pour être appliqué au commerce européen. C'était un revirement dans le sens d'un protectionnisme modéré. A la même date fut supprimée la frontière douanière entre la Russie et le Royaume, fondus en un seul territoire douanier placé sous la même administration. D'autre part la loi du 5/17 novembre 1850 (2^{me} Recueil, XXV, Nr. 24598) instituait une nouvelle organisation des bureaux de douane et de la procédure douanière dans le Royaume de Pologne.

En supprimant la frontière douanière, la Russie entendait incorporer le Royaume de Pologne dans son organisme économique. C'était un des moyens dont elle entendait se servir pour réaliser ultérieurement une unification politique plus complète des deux pays. Mais le Royaume conserva toujours une individualité distincte, et l'insurrection de 1863 affirma la volonté inflexible de la nation de reconquérir son indépendance politique.

Pendant la période de l'autonomie, la politique douanière du Royaume de Pologne suivit une ligne nettement et conséquemment

protectionniste, sauf l'époque de l'union douanière avec la Russie (1819-1822). En dehors des droits d'importation fort élevés, un grand nombre de marchandises y était frappé de prohibitions d'entrée. Le rôle des droits de sortie, largement appliqués dans les années précédentes, fut sensiblement limité et subordonné à des motifs économiques.

La politique douanière du Royaume de Pologne ne présentait rien d'exceptionnel dans l'Europe de cette époque. Après la chute du premier Empire, aussi bien la France que les autres Etats du continent inaugurèrent un régime de protectionnisme sévère provoqué par la suppression du blocus continental. Au moment de sa création, le Royaume de Pologne était économiquement ruiné et sa situation politique pendant toute la durée de son existence était extrêmement difficile et compliquée. Dans ces conditions la politique douanière indépendante et de longue haleine, suivie par le gouvernement polonais jusqu'en 1830, était fort ardue et imposait souvent de lourdes charges à la population. Elle s'accompagnait d'un magnifique effort de redressement économique en vue de créer une industrie nationale. Cet effort donna les résultats désirés. L'industrie polonaise moderne, née précisément à cette époque, put se maintenir et se développer. C'est pourquoi la politique douanière d'une période aussi féconde dans la vie économique de la Pologne mérite de retenir une attention particulière. Le prince Drucki-Lubecki, ministre des Finances du Royaume de Pologne de 1821 à 1830, et éminent homme d'Etat, en fut le promoteur. Son activité de grande envergure pour favoriser l'essor économique du pays a laissé des traces indélébiles.

En ce qui concerne la structure des tarifs douaniers pendant la période considérée, un progrès sérieux est à enregistrer en comparaison de celle du Duché de Varsovie. Ce sont, désormais, des tarifs modernes, dans lesquels le système des droits spécifiques a été intégralement appliqué et dont la nomenclature a été développée et spécialisée. L'ensemble du tarif douanier se composait de tarifs particuliers, à savoir : 1) du tarif général d'importation ; 2) du tarif d'importation des produits pharmaceutiques ; 3) du tarif général d'exportation ; 4) du tarif pour les échanges entre l'Empire de Russie et le Royaume de Pologne ; 5) du tarif applicable aux marchandises originaires de la Cité Libre de Cracovie et de sa circonscription.

L'abrogation de l'autonomie douanière en 1850 et l'incorporation totale du Royaume au territoire douanier de la Russie eut, comme il est naturel, des répercussions considérables sur la vie économique du Royaume, le vaste marché russe ayant été ouvert aux productions de l'industrie polonaise.

En cherchant à apprécier les conséquences de ce fait, les écono-

mistes polonais¹ sont généralement d'accord pour en reconnaître les conséquences éminemment favorables pour l'économie du Royaume et pour y voir la cause déterminante de l'animation et de l'essor de l'industrie enregistrés dans les années subséquentes.

Il ne manque pas pourtant de points de vue opposés² qui réagissent contre des conceptions par trop simplistes quant à la nature des progrès industriels observés dans le Royaume de Pologne au cours du troisième quart du siècle écoulé, et mettent en relief les inconvénients de la politique douanière russe, nullement adaptée aux besoins de l'industrie polonaise. D'après cette opinion, la suppression de la frontière douanière ne constituait pas, en l'occurrence, le facteur dominant ; l'affranchissement de la classe paysanne, réalisé en 1864, ainsi que la construction dans le pays de tout un réseau de voies ferrées de toute première importance ayant exercé une influence marquée sur la vie économique de la Pologne considérée dans son ensemble. Il convient aussi de faire la part du hasard : la politique douanière libérale inaugurée par la Russie en 1850, et inspirée par les tendances libre-échangistes en honneur dans l'Europe Occidentale, se trouva répondre, à certains égards, aux besoins économiques du Royaume. Elle n'assurait pas, il est vrai, à l'industrie polonaise une protection suffisante en face de la concurrence étrangère, elle n'en facilitait pas moins l'entrée en franchise des matières premières, ou les frappait de droits modérés. Ainsi l'industrie métallurgique polonaise pouvait faire à l'étranger ses approvisionnements en minerai de fer, en fonte et en coke, qu'elle ne pouvait se procurer dans le Royaume. A mesure toutefois que la politique de la Russie évoluait, au cours du dernier quart de siècle (à partir de 1876), dans le sens du fiscalisme et du protectionnisme, les matières premières dont la Russie était productrice furent grevées de droits élevés à l'entrée, de sorte que leur importation devint presque impossible. L'industrie métallurgique polonaise fut obligée par suite de faire venir des mines et des forges de la Russie méridionale les matières premières, dont le prix était fort élevé en raison du long transport ferroviaire qu'il fallait leur faire subir. En même temps les droits de sortie gênaient l'exportation des minerais pauvres en fer que possédait le Royaume de Pologne et qui pou-

¹ Cf. ST. KOSZUTSKI, *Le développement économique du Royaume de Pologne pendant les trente dernières années*. Varsovie, 1905, p. 134.

H. RADZISZEWSKI, *Histoire du développement de l'industrie dans le Royaume de Pologne*. Edition Nasze Sprawy, t. II. Varsovie, 1900 p. 381.

Ladislas ZUKOWSKI, *La Politique des intérêts*. Cracovie, 1905, p. 18-19.

² J. KONCZYNSKI, *La ligne de douane entre le Royaume de Pologne et la Russie*. Moscou, 1917.

M. LEWY, *La vie économique du Royaume de Pologne*, t. I, Varsovie, 1915.

R. MIELCZARSKI, *L'autonomie de la politique douanière en tant que condition indispensable du développement de l'industrie dans les provinces polonaises*. Varsovie, 1915.

vaient trouver des débouchés à l'étranger pour être mélangés aux minerais plus riches. Le cas de l'industrie chimique polonaise était analogue. En présence du droit prohibitif sur le sel, elle était obligée d'importer cet article essentiel pour sa production, des mines russes distantes de 1500 kilomètres, en subvenant aux frais d'un transport coûteux, au lieu de se procurer cette matière première dans les mines et chaudières de sel toutes proches, en Pologne autrichienne ou prussienne.

La protection, très accentuée, des matières premières, qui fut un des traits caractéristiques de la politique douanière russe, en élevait les prix dans une forte proportion et privait l'industrie polonaise de sa capacité de concurrence non seulement envers l'étranger, mais aussi envers l'industrie russe elle-même, notamment dans les branches à production peu complexe où, partant, le coût des matières premières joue un rôle décisif. D'autre part, cette politique protégeait beaucoup moins les fabrications de produits finis que l'exploitation des matières premières, en tenant compte de ce que l'industrie russe, faiblement développée, n'était pas en mesure de satisfaire à la demande du marché intérieur, particulièrement en ce qui concernait les formes supérieures de la production. L'industrie polonaise était justement prédestinée à fournir le marché russe en produits de forme supérieure, mais elle en était empêchée par une protection douanière insuffisante en raison de la cherté des matières premières.

La diversité des structures économiques de l'Empire et du Royaume déterminait, on l'a vu, dans bien des domaines, une divergence nettement accusée entre l'orientation de la politique douanière russe et les intérêts de l'industrie polonaise. A quel point ces inconvénients de la politique douanière russe étaient compensés par les bénéfices qu'assurait à l'industrie polonaise le libre accès du marché russe — la question est fort malaisée à apprécier, et toute conclusion formulée en cette matière serait sujette à caution.

L'abrogation de l'autonomie douanière n'eut pas pour conséquence de modifier de manière appréciable la situation de l'agriculture polonaise. En effet, déjà d'après le tarif polono-russe de 1822, qui n'a pas été modifié sur ce point en 1831, parmi les produits du sol faisant l'objet des échanges entre les deux pays, seul le bétail russe avait à supporter des droits de douane à l'entrée du Royaume. L'importation des articles agricoles de Russie pouvait concurrencer l'agriculture polonaise, d'autant plus que, jusqu'à la guerre de 1914, cette importation était sciemment favorisée par les tarifs de transport russe (surtout pour les céréales et la farine). Bien qu'elle accusât un mouvement ascensionnel, elle n'eut pas le temps, vu le niveau beaucoup plus élevé de la culture agricole en Pologne, de devenir une concurrence par trop dangereuse.

Il convient de noter que l'aspect fiscal très marqué de la politique douanière russe (les recettes des douanes formaient 30% de la totalité des recouvrements fiscaux de l'Empire) imposait à la population du Royaume de Pologne des charges qui ne trouvaient pas une compensation suffisante dans les avantages qui en résultaient.¹

Quoi qu'il en fût, avec la suppression de l'autonomie douanière du Royaume de Pologne, on vit disparaître, au XIX^{me} siècle, les dernières traces d'une politique douanière polonaise et d'un territoire douanier distincts. Désormais toutes les provinces polonaises étaient intégralement insérées dans les cadres des systèmes douaniers des Etats copartageants. L'économie du Royaume cessa d'être l'objet, ne fût-ce que nominale, d'une politique douanière particulière. Un état de chose analogue existait déjà antérieurement dans celles des provinces de l'ancienne Pologne qui, détachées à la suite des partages, n'étaient point comprises dans les frontières du Duché de Varsovie, et — après le Congrès de Vienne — dans le Royaume de Pologne.

Par conséquent, en dehors des systèmes douaniers du Duché de Varsovie et du Royaume de Pologne, c'est l'histoire des droits de douane en Prusse (et plus tard en Allemagne), en Autriche et en Russie qui reflète l'évolution des divers systèmes douaniers auxquels étaient soumises, depuis la fin du XVIII^{me} siècle jusqu'à la Grande Guerre les terres polonaises formant aujourd'hui l'Etat polonais reconstitué.

Nous nous bornerons ici à constater que la politique douanière de chacune des trois puissances copartageantes traduisait les besoins essentiels de ces trois grands organismes et qu'en règle générale elle se souciait fort peu des intérêts économiques des provinces polonaises conquises, en affectant à leur égard, pour mettre les choses au mieux, une attitude d'indifférence. La nature de cette politique, les tendances qui s'y faisaient jour et les modifications qui survenaient dans son sein influaient, par la force des choses, sur la vie et la structure économique de chacune des provinces annexées, et y déterminaient telles ou telles autres conséquences. Si, dans certains cas, ces conséquences se révélèrent favorables au développement économique des provinces polonaises, ce n'était là le résultat d'une volonté consciente, mais bien une coïncidence fortuite, l'effet de l'absence d'intérêts divergents avec les territoires des Etats copartageants et l'attribut inséparable d'une communauté politique et douanière.

Contrairement aux stipulations du Congrès de Vienne, les différentes parties de la Pologne, isolées l'une de l'autre par des lignes de douane, ne pouvaient conserver entre elles de liens d'ordre économique résultant d'une communauté d'intérêts et d'une collaboration mu-

¹ Cf. Marcell LEWY, *op. cit.*, p. 104.

tuelle. L'évolution économique de ces provinces se poursuit dans des conditions différentes, et seul le sentiment de solidarité nationale leur demeura commun.

Ce n'est que la restauration d'une Pologne indépendante après la Grande Guerre qui mit fin à cet état de choses. Devant l'Etat polonais reconstitué, comprenant les trois provinces désannexées et réunies en un seul organisme politique et économique — le problème d'une politique douanière propre se posa sous un jour nouveau et dans des circonstances entièrement modifiées.

CHAPITRE V

LA PERIODE DE LA GRANDE GUERRE

Lorsqu'éclata la Guerre Mondiale, les armées allemande et austro-hongroise pénétrèrent sur le territoire de la Pologne russe, de sorte qu'au mois d'août 1915 tout l'ancien Royaume du Congrès se trouva sous le régime de l'occupation militaire, qui dura jusqu'en novembre 1918. L'administration était exercée d'abord par les commandements d'armée et ensuite par les deux « gouvernements-généraux » : l'allemand à Varsovie et l'austro-hongrois à Lublin. La partie méridionale du Royaume du Congrès (les anciens gouvernements de Lublin, Radom, Kielce et une partie de celui de Piotrków) formaient la circonscription du gouvernement général de Lublin, le reste du Royaume ressortissait à celle du gouvernement général de Varsovie (à l'exception du gouvernement de Suwalki et de plusieurs districts du gouvernements de l'Est, placés sous l'administration du commandement en chef à l'Est dit « Ober-Ost »).

On ne saurait, bien entendu, apprécier les principes et moyens mis en œuvre par les occupants dans le domaine du commerce et des douanes d'après les critères d'une politique commerciale normale. C'étaient des mesures inspirées par des considérations d'ordre essentiellement militaire, elles ne formaient en outre qu'un fragment de la politique générale des occupants, dirigée par l'Allemagne, politique qui visait, sciemment et systématiquement, à paupériser et à dévaster le pays et qui finit par l'acculer à un état de misère inconnu jusqu'alors.

Si nous abordons ce sujet, ce n'est pas parce que nous lui attribuons un intérêt spécial au point de vue des études critiques. Mais nous croyons devoir exposer la politique des occupants parce qu'elle a doté l'ancienne Pologne russe d'un régime spécial transitoire entre le système douanier russe et polonais. Cette période a révolutionné les conditions des échanges et, précédant immédiatement l'établissement de l'administration douanière de l'Etat polonais restauré, elle a laissé certaines traces et a été à l'origine de certaines influences dans la première phase de l'organisation du régime douanier polonais.

Les autorités d'occupation étaient-elles dans leur droit en imposant, en 1915, leur législation douanière au Royaume de Pologne? C'est là une question du domaine du droit international. La doctrine opine sur ce point pour la thèse que l'occupation du territoire ennemi

ne doit pas, d'une manière générale, entraîner la suspension de la législation douanière en vigueur par rapport aux habitants, ceux-ci étant toujours assujettis aux lois de leur pays. On connaît toutefois d'assez nombreux exemples de procédés contraires à ce principe ¹. La règle juridique inscrite à l'art. 48 de la quatrième convention de La Haye, applicable en la matière, n'est pas formelle ² et fait dépendre les droits de l'occupant des possibilités dont il dispose, ce qui est une question de fait et non de droit.

La série de règlements institués par les occupants allemands et destinés à régir l'échange de marchandises et le commerce extérieur, fut inaugurée par l'ordonnance du généralissime de toutes les forces armées allemandes à l'Est (v. Hindenburg) du 2 février 1915 (*Verordnungsblatt der Kaiserlich Deutschen Verwaltung in Polen* Nr. 1). L'exportation des marchandises de la partie du Royaume du Congrès occupée par les Allemands (dans l'ordonnance il était simplement question des territoires russes) ainsi que l'importation dans ces territoires étaient, en principe, prohibées (bien entendu il ne pouvait être question que de la frontière d'avant-guerre avec l'Allemagne, seule accessible au commerce). Les dérogations, en ce qui concernait les exportations, comprenaient toute une liste de produits alimentaires spécifiés dans l'ordonnance et dont l'Allemagne éprouvait un vif besoin. Le monopole des exportations des territoires occupés à destination de l'Allemagne était réservé à la société « Wareneinfuhr » à Poznan, qui reçut à cet effet une autorisation spéciale. Les marchandises dont l'exportation de l'Allemagne était interdite par le Conseil Fédéral (*Bundesrat*), pouvaient, dans des cas de nécessité urgente et absolue, être importées par les autorités militaires aux fins d'approvisionnement de la population civile, en vertu d'un certificat attestant cette nécessité et délivré par l'administration civile près le Commandement en chef du front-Est. L'importation des marchandises allemandes dont l'exportation n'avait pas été interdite par le Conseil Fédéral, pouvait avoir lieu en vertu d'autorisations délivrées par la société « Wareneinfuhr » déjà nommée, ou du chef de l'administration civile. L'exportation en Allemagne de chevaux et d'animaux ongulés nécessitait l'autorisation des autorités d'occupation et était sujette à la quarantaine. Les infractions à cette ordonnance étaient passibles

¹ Cf. FAUCHILLE, *Traité de droit international public*, t. II, 1921, p. 227.

² L'art. 48 de la Convention concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre, signée à La Haye le 18 octobre 1907, dit :

« Si l'occupant prélève dans le territoire occupé les impôts, droits et péages établis au profit de l'Etat, il le fera autant que possible d'après les règles de l'assiette et de la répartition en vigueur, et il en résultera pour lui l'obligation de pourvoir aux frais de l'administration du territoire occupé dans la mesure où le Gouvernement légal y était tenu. »

de peines prévues par le § 9-b de la loi allemande du 4 juin 1851 relative à l'état de siège.

L'ordonnance du 2 février 1915 fut remplacée par celle du 29 avril 1915 (*Verordnungsblatt der K. D. V. in P.* Nr. 5) rendue également par le commandant en chef de toutes les forces armées allemandes à l'Est. L'exportation en Allemagne des marchandises provenant des territoires occupés demeurait interdite en principe. La dérogation en faveur des mêmes denrées alimentaires, nommément désignées, était maintenue. Toutefois le chef de l'administration civile avait la faculté d'interdire, en cas de besoin, pour l'ensemble ou une partie du territoire, l'exportation des articles en question. Le droit d'exporter ces marchandises en Allemagne était réservé, comme par le passé, à la société « Wareneinfuhr » à Poznan, mais le chef de l'administration civile était libre d'en faire bénéficier d'autres personnes. L'exportation des animaux restait prohibée. La prohibition générale frappant les importations d'Allemagne dans les territoires occupés fut abandonnée. L'ordonnance prévoyait, pour le territoire occupé, une sanction pénale de 5 ans de prison ; en outre une amende jusqu'à 1000 roubles pouvait être infligée au fautif (qui était passible de l'amende seule en cas de circonstances atténuantes), ainsi que la confiscation de la marchandise. Les jugements étaient rendus par le tribunal militaire ou le chef de l'administration civile. En Allemagne, c'est la loi du 4 juin 1851 sur l'état de siège qui était applicable.

En conséquence des modifications apportées au régime administratif des territoires occupés par l'armée allemande, et notamment de la création d'un gouvernement général à Varsovie (en septembre 1915) à l'ordonnance du 13 avril 1915 fut à son tour substituée l'ordonnance « relative au passage des marchandises par la frontière » du 13 novembre 1915, rendue par le gouverneur général de Varsovie (*Verordnungsblatt für das General-Gouvernement Warschau* Nr. 9). De même que dans les ordonnances précédentes, l'exportation des marchandises et du bétail était prohibée. Ne tombaient pas sous le coup de cette interdiction : les produits alimentaires, nommément désignés, les matières brutes et les produits industriels non sujets à séquestration, enfin les objets personnels déplacés à l'occasion des déménagements, les objets hérités et les trousseaux de mariage. En cas de besoin, le chef de l'administration civile pouvait suspendre l'application de cette tolérance, soit pour l'ensemble, soit seulement pour une partie du territoire. Le droit exclusif d'exporter des produits agricoles en Allemagne (à l'exception de ceux dont les sorties étaient déclarées libres aux termes de l'ordonnance, ainsi que de ceux que le gouverneur général ou le chef de l'administration avait le pouvoir de soustraire au monopole) était concédé à trois sociétés, à savoir le « Wareneinfuhr » à Poznan, la « Westpreussische Kriegs-Ein und

Verkaufs-Gesellschaft in Danzig », ainsi que la « Ostpreussische Landgesellschaft ». L'activité de chacune de ces sociétés s'étendait à une partie déterminée du territoire occupé. L'exportation de chevaux était sujette aux règlements édictés par un organe de l'autorité militaire expressément désigné. Les sanctions pénales restaient les mêmes que celles prévues par l'ordonnance du 29 avril 1915.

Notons en passant que, simultanément avec l'ordonnance en question, le chef de l'administration près le gouverneur général de Varsovie publiait un avis annonçant la création, à Varsovie, d'une « agence officielle des chambres de commerce allemandes » qui avait pour tâche d'encourager les relations commerciales avec l'Allemagne. L'avis annonçait également l'établissement de filiales analogues dans cinq villes de l'ancienne Pologne russe.

Enfin la dernière ordonnance fut abrogée et remplacée par l'ordonnance du gouverneur général du 21 juin 1916, sur la même matière (*Verordnungsblatt für das General-Gouvernement Warschau* Nr. 36). Nous n'y trouvons guère de changements importants par rapport à la précédente. Mais le droit exclusif d'exporter les produits agricoles en Allemagne était concédé, pour tout le territoire occupé, à une seule société : la « Landesgetreidegesellschaft für das General-Gouvernement Warschau ».

Ajoutons qu'en matière d'échanges avec l'étranger, en dehors des règlements d'ordre général déjà indiqués plus haut, les autorités d'occupation ont pris des arrêtés touchant le trafic des marchandises particulières. Il convient de rappeler que, dans les limites mêmes des provinces occupées, il subsistait diverses restrictions et prohibitions gênant la libre circulation des marchandises découlant de leur séquestration ou de leur contrôle.

Les autorités d'occupation allemandes ont promulgué également une ordonnance douanière (*Zollverordnung*) à laquelle était annexé un tarif applicable aux territoires soumis à l'administration civile allemande pour la Pologne russe. C'est le tarif du 5 avril 1915 édicté par le commandant en chef à l'Est et désigné dans le langage courant par la dénomination de « tarif Hindenburg » (*Verordnungsblatt d. K. D. V. in P.* Nr. 3). D'après ce tarif les droits de douane frappaient les marchandises importées par l'ancienne frontière russo-allemande sur le territoire de la Pologne occupé par les armées allemandes. L'entrée n'était autorisée que par les passages douaniers prussiens. Les marchandises devaient être déclarées aux bureaux de douane prussiens, d'après les prescriptions de la loi douanière allemande et des règlements administratifs y afférents. L'ordonnance fixait les modalités de la perception des taxes, les exemptions ainsi que les pénalités dont étaient passibles les infractions. L'administration civile

avait la faculté, en présence de circonstances exceptionnelles, de décider l'exonération ou la réduction des droits à percevoir.

Le tarif douanier annexé à l'ordonnance était tout à fait primitif. Il avait bien entendu un but fiscal, mais il présentait en même temps un caractère nettement préjudiciable à la production polonaise¹. La nomenclature de ce tarif était très peu spécialisée, elle ne comprenait que 98 numéros et 139 positions.

Le 19 avril 1915 fut conclue entre l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie une convention touchant la perception en commun des droits de douane sur les territoires ressortissant à l'administration allemande et austro-hongroise sur la rive gauche de la Vistule (*Verordnungsblatt der Kaiserlich-Deutschen Zivilverwaltung für Polen links der Weichsel* Nr. 11). Aux termes de cette convention, les provinces polonaises occupées par les armées des deux parties formaient un territoire douanier commun. Pour l'occupation allemande, l'ordonnance douanière du 5 avril 1915 demeurait en vigueur, pour l'occupation austro-hongroise on annonçait la promulgation d'un règlement identique. Les droits de douane étaient levés d'après un tarif commun annexé à la convention et dont les taux étaient exprimés en marks et en couronnes, selon la parité légale.

Les recettes des douanes, après défalcation de 20 % pour les frais de perception et de surveillance à la frontière, étaient partagées à égalité entre les parties contractantes. Une commission mixte était créée, composée de deux membres et de deux suppléants, dont le mode de nomination et les attributions ont été définis. Cette commission avait pour tâche de veiller sur l'application stricte du tarif et de l'ordonnance douanière communs ainsi que sur la répartition des recettes. Les impôts intérieurs étaient perçus par chacune des parties pour son propre compte. Les marchandises passant d'une zone administrative à une autre n'étaient passibles d'aucun droit de douane ou impôt. Au cas où une des parties viendrait à établir un monopole, le produit qui en faisait l'objet était exclu de la communauté douanière. Les parties contractantes convenaient que les taxes de consommation, et, s'il y avait lieu, les monopoles, devaient correspondre les uns aux autres dans les deux zones administratives, et s'engageaient à se communiquer mutuellement, sans délai si possible, tout projet d'établir une taxe de consommation ou un monopole nouveaux. La convention était conclue sous réserve de ratification ultérieure par les deux Gouverne-

¹ Le sous-secrétaire d'Etat au Ministère de l'Industrie et du Commerce M. Strasburger, dans la séance de la Diète Constituante du 1^{er} août 1919 a dit : « Les autorités d'occupation allemandes ont introduit ici le tarif Hindenburg, le plus libéral de tous et agencé de façon à inonder la Pologne de marchandises et de produits allemands. » (Compte rendu de la 83^e séance, p. 31).

ments respectifs et entrait en vigueur deux semaines après l'échange des instruments de ratification.

Comme il a été noté, un tarif douanier était annexé à la convention. C'était le tarif du 5 avril 1915 à peine modifié sur des points secondaires. La convention et le tarif entrèrent en vigueur le 5 juin 1915.

A l'occasion de l'installation du gouvernement-général de Varsovie, l'ordonnance douanière du 5 avril 1915 et la convention du 19 avril 1915, avec le tarif annexé, fut publiée de nouveau, cette fois sous forme d'ordonnance du gouverneur-général de Varsovie en date du 20 novembre 1915 (*Verordnungsblatt für das General-Gouvernement Warschau* Nr. 12). Les modifications apportées concernaient uniquement l'appellation officielle du territoire et des autorités compétentes.

Au règlement de la question douanière, tel qu'il fut établi entre les deux occupants, quelques changements furent apportés par la convention entre l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie conclue à Berlin le 26 septembre 1916¹ (*Verordnungsblatt f. d. G. G. Warschau* Nr. 60 et *Journal Officiel de l'administration militaire impériale et royale austro-hongroise en Pologne*², II^m partie, 27 janvier 1917, Nr. 4). Cette convention était un peu plus détaillée que la précédente. Le principe de la communauté douanière des territoires occupés par l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie, était maintenu. L'ordonnance et le tarif douaniers communs étaient appliqués dans les deux territoires. Les arrêtés exécutifs pour la zone d'occupation allemande devaient être pris par le gouvernement-général de Varsovie, et ceux applicables à la zone d'occupation austro-hongroise par le commandement en chef de l'armée. Ces deux autorités devaient s'entendre au sujet de l'introduction du régime de trafic de perfectionnement. Chacune des parties s'engageait à prendre les mesures nécessaires pour assurer l'application de l'ordonnance douanière par l'emploi des répressions et de la contrainte. Les deux parties s'assuraient réciproquement le bénéfice de l'assistance juridique et de l'exécution des sentences rendues par l'autre partie.

Les recettes douanières n'étaient plus partagées par moitié entre les parties, mais, à dater du 1^{er} juillet 1916, elles revenaient définitivement à la partie dont les bureaux avaient assuré le recouvrement. Le contrôle de l'exécution de l'ordonnance et du tarif communs était confié, comme par le passé, à une commission mixte dont la composition et les attributions restaient inchangées. Chaque mois les parties

¹ MARTENS, N. R. G. de traités, III série, tome X, p. 391.

² En langue polonaise.

devaient se communiquer réciproquement les données sommaires concernant les marchandises importées ; la partie allemande s'engageait à envoyer les relevés y relatifs au ministère des Finances à Vienne et la partie austro-hongroise à les fournir au gouvernement-général de Varsovie.

Autant que sa devancière, la nouvelle convention comprenait des stipulations touchant la perception des impôts intérieurs et le libre passage des marchandises d'une zone administrative à une autre (cette fois chacune des parties s'est réservé le droit d'interdire ou de limiter les entrées et les sorties) ainsi que des clauses concernant les produits faisant l'objet de monopoles.

La convention du 26 septembre 1916 abrogeait celle du 19 avril 1915. Elle entra en vigueur au bout de deux semaines à dater de l'échange des instruments de ratification. Elle était dénonçable par chacune des parties avec un préavis de trois mois, les 1^{er} janvier, avril, juillet et octobre.

La nouvelle ordonnance douanière annexée à la convention était modelée sur celle du 5 avril 1915. Les différences entre les deux textes résultaient du fait que la nouvelle ordonnance était commune aux deux parties contractantes. L'importation n'était autorisée que par les passages douaniers autrichiens et prussiens. Les marchandises destinées à passer la ligne frontière devaient être déclarées aux douanes prussiennes et autrichiennes, d'après les lois respectives de ces pays. Les bureaux douaniers autrichiens fonctionnaient en tant qu'organes délégués du commandement en chef de l'armée. L'administration douanière de chacune des deux parties pouvait transmettre sous contrôle les marchandises importées aux bureaux de douane intérieurs du territoire qui lui était subordonné et y procéder au dédouanement. Les droits devaient être acquittés au comptant. Les stipulations fixant les modalités de perception des droits ainsi que les exemptions, sont restées sans changement. Les gouvernements-généraux de Varsovie et de Lublin, chacun pour son territoire, pouvaient, dans des circonstances déterminées, accorder des exemptions exceptionnelles et des détaxes douanières. Des ordonnances spéciales pour chacune des parties fixaient les sanctions à appliquer.

Il importe de consacrer quelques mots au tarif douanier annexé à la convention. Si on le compare à celui du 5 avril 1915 ainsi qu'au tarif annexé à la première convention du 19 avril 1915, on observe certaines modifications. Tout en conservant les cadres de la nomenclature et le nombre des numéros, on augmenta légèrement le nombre des positions (porté à 160) en poussant un peu plus loin la spécialisation. Une partie des droits fut majorée, ceux en premier lieu dont

le rendement pouvait être plus considérable. Les quelques réductions accordées font figure d'exceptions.

La convention du 26 septembre 1916, avec le règlement douanier et le tarif, entrèrent en vigueur le 10 janvier 1917.

Après avoir exposé dans ses grandes lignes le régime douanier de la zone d'occupation allemande, l'organisation des douanes étant commune aux deux zones, il ne reste plus grand chose à dire sur les territoires occupés par l'Autriche-Hongrie. Nous nous bornerons simplement à énumérer les normes juridiques rendues en cette matière.

La première de ces normes fut l'ordonnance du commandant en chef de l'armée (l'archiduc Frédéric) du 31 mai 1915 « concernant le règlement douanier pour les territoires polonais soumis à l'administration militaire austro-hongroise » (*Journal Officiel de l'administration militaire impériale et royale austro-hongroise en Pologne*, IV^{me} partie du 2 juin 1915, Nr. 15). Elle fut prise à la suite de la convention avec l'Allemagne conclue le 19 avril 1915 et contenait l'ordonnance douanière déjà connue et le tarif. En même temps fut publiée l'ordonnance du commandement en chef des étapes du 31 mai 1915 contenant les prescriptions exécutives du règlement douanier et du tarif. Certains changements furent apportés ultérieurement au tarif par l'ordonnance du commandant en chef du 27 juin 1915 (*Journ. Off. de l'administration militaire austro-hongroise en Pologne.*, V^{me} partie du 29 juin 1915, Nr. 22).

L'exportation des marchandises des territoires occupés était régie par l'ordonnance du commandant en chef de l'armée du 27 juin 1915 (*Journ. Off. de l'adm. milit.*, V^{me} partie du 29 juin 1915, Nr. 24) qui fut remplacée par l'ordonnance du com. en chef du 15 décembre 1915 (*Journ. Off. de l'adm.*, XIII^{me} partie du 18 décembre 1915, Nr. 47). Cette dernière enfin, fut complétée par l'ordonnance du com. en chef du 4 octobre 1916 (*Journ. Off. de l'adm.* XXVIII^{me} partie du 9 octobre 1916, Nr. 71). Elles interdisaient l'exportation d'un certain nombre d'articles alimentaires et faisaient dépendre l'exportation d'autres articles, des autorisations délivrées d'abord par le commandement en chef des étapes de l'armée, et plus tard par le gouvernement-général. Entre-temps parut l'ordonnance du commandant en chef du 8 septembre 1916 sur la compétence en matière de sanctions frappant les infractions aux interdictions d'entrée et de sortie des marchandises faisant l'objet de monopoles (*Journ Off. de l'adm.*, XXVI^{me} partie du 14 septembre 1916, Nr. 66).

Après la conclusion de la deuxième convention avec l'Allemagne du 26 septembre 1916, le gouverneur-général rendit le 9 janvier 1917 une ordonnance concernant « le règlement douanier, les privilèges touchant les monopoles, ainsi que les sanctions et mesures de contrainte

destinées à assurer l'exécution des règlements douaniers et des interdictions d'échange » (*Journ. Off. de l'adm.*, II^m partie du 27 janvier 1917, Nr. 4). Cette ordonnance abrogeait celles énumérées plus haut, à savoir les ordonnances du commandant en chef du 31 mai 1915, du commandement en chef des étapes du 31 mai 1915 et du commandant en chef du 8 septembre 1916. Dans les annexes nous trouvons les textes de la convention avec l'Allemagne, du règlement douanier et du tarif douanier, dont il était question plus haut. Cette énumération se termine par l'ordonnance, promulguée simultanément, du gouverneur-général en date du 9 janvier 1917, contenant les règles exécutives du règlement douanier et le tarif.

Les organes de l'autonomie politique créés par les occupants : le *Conseil d'Etat Provisoire* (1917) et, plus tard, le *Conseil d'Etat du Royaume de Pologne* (1918) ne s'occupaient pas, dans leurs travaux, de questions douanières.

DEUXIEME PARTIE

LA POLOGNE CONTEMPORAINE

CHAPITRE VI

STATUT DOUANIER DE LA POLOGNE AU LENDEMAIN DE LA GRANDE GUERRE

L'issue de la Grande Guerre, en apportant la victoire aux Alliés, inaugura en même temps une ère nouvelle dans l'histoire de la Pologne. Le but vers lequel tendaient les efforts et les luttes de plusieurs générations successives de la nation polonaise fut atteint. En novembre 1918, la Pologne recouvra son indépendance.

§ 1. — Décret du 7 février 1919

L'Europe tout entière, épuisée par la guerre et ses conséquences, offrait à l'époque qui suivit la fin des hostilités le spectacle de la décadence et du chaos économiques. Tous les Etats étaient aux prises avec des difficultés économiques considérables. Ces difficultés revêtaient pour la Pologne un caractère de gravité exceptionnelle. Pays ravagé par les hostilités et l'occupation, aux frontières mal définies, composé de territoires détachés de trois grands organismes politiques et économiques différents, entouré de voisins hostiles, à la population appauvrie par une longue guerre — la Pologne avait à faire face aux innombrables besoins inhérents à l'édification d'un nouvel Etat. Elle devait en défendre l'intégrité contre toute atteinte extérieure et lui assurer des possibilités de développement, ne pouvant compter, pour réaliser ces tâches, que sur ses propres forces. En dehors des efforts formidables et de l'enthousiasme généreusement prodigués par la nation, de grandes ressources matérielles étaient nécessaires, et elles faisaient défaut.

Une disette alimentaire aiguë et la pénurie de presque tous les articles se faisaient sentir sur le marché polonais ; elles étaient dues à l'épuisement des stocks et à la baisse d'une production qui ne put être redressée assez rapidement pour satisfaire aux besoins les plus pressants de la consommation intérieure. La crainte de voir le pays entièrement vidé, par l'exportation, de vivres et de matières pre-

nières ainsi que la nécessité de contrôler les importations par égard à la balance commerciale — ces deux motifs déterminèrent le Gouvernement à conserver la stricte réglementation du commerce étranger introduite pendant l'occupation, et appliquée à cette époque par presque tous les Etats ayant pris part à la Grande Guerre.

Tel fut l'objet du décret du Chef de l'Etat en date du 7 février 1919 (*Journal des Lois de l'Etat Polonais*, 1919, Nr. 15, poste 216).¹ Ce décret interdisait sur tout le territoire de l'Etat toutes entrées et sorties de marchandises, sinon en vertu d'une autorisation spéciale. Les autorisations étaient délivrées par la Commission Nationale des Importations et Exportations créée auprès du ministère de l'Industrie et du Commerce dans laquelle siégeaient également les représentants de trois autres ministères, ceux de l'Agriculture, de l'Approvisionnement et des Finances. Désireux de faciliter les relations commerciales avec les Etats alliés, le Gouvernement polonais autorisa en outre la Délégation économique polonaise à Paris à délivrer des permis d'importer des marchandises en Pologne². La Commission Nationale des Importations et Exportations avait trois succursales : à Cracovie (laquelle succédait à la commission analogue ainsi qu'à l'Office des Importations et Exportations créés, pour l'ancienne Pologne autrichienne, par la Commission Polonaise de Liquidation, en novembre 1918), à Cieszyn et à Lwów. En mai 1920, en vertu du décret déjà cité, a été établi l'Office Polonais pour le Commerce extérieur à Dantzig.³

Afin de mettre les renseignements nécessaires à la disposition des négociants, le Ministre de l'Industrie et du Commerce publiait dans ses arrêtés et avis, rendus en accord avec les ministres intéressés, les listes des marchandises qui pouvaient être importées et exportées sans autorisations ainsi que de celles pour l'importation desquelles aucune autorisation n'était délivrée.⁴

Sans aucun doute, le décret du 7 février répondait à une nécessité immédiate. Cependant, le système de réglementation du commerce extérieur qu'il instituait a accusé dans l'application bien des défauts ; aussi fut-il réformé par la loi du 15 juillet 1920.

¹ Arrêté exécutif consécutif à ce décret, en date du 6 août 1919, fut publié au *Moniteur Polonais*, N° 190, de 1919 ainsi que dans le *Journal des Lois de la République de Pologne* de 1920, N° 5, poste 27. L'art. 13 de cet arrêté fut amendé par l'arrêté du 1^{er} juin 1920 (*Journal des Lois de la R. P.*, N° 55, poste 340).

² V. Documents Parlementaires, Diète Constituante, Annexe N° 943.

³ *Moniteur Polonais* de 1919, N° 182, 223 et de 1920, N° 132. On peut trouver des données détaillées en cette matière dans l'étude de M. L. KRAWULSKI, *La réglementation des exportations d'articles agricoles en Pologne de 1918 à 1923*, pages 120-126.

⁴ V. *Moniteur Polonais* de 1919, N° 145, 146, 207 ; de 1920, N° 107, 154 ainsi que *Journal des Lois de la R. P.* de 1920, N° 58, poste 367 et N° 87, poste 575.

§ 2. — L'application des tarifs des Etats copartageants

Au milieu du chaos qui caractérisait les années d'après-guerre, la Pologne ne pouvait entreprendre d'emblée l'organisation d'un système douanier uniforme valable pour l'ensemble du territoire national. Il convient de ne pas oublier que l'absence de frontières nettement délimitées et de bureaux de douane rendait impossible le fonctionnement normal et efficace des services douaniers. Force fut, dans ces conditions, de continuer à appliquer, dans chacune des trois provinces, la législation douanière en vigueur au moment de la restauration de l'Etat polonais.

Ainsi, trois tarifs différents coexistaient au cours de la première année de l'indépendance du pays : dans la province ci-devant autrichienne — le tarif austro-hongrois du 13 février 1906, dans la province ci-devant prussienne — le tarif allemand du 25 décembre 1902, et enfin dans l'ancienne Pologne russe — était appliqué le tarif introduit par les occupants pendant la guerre. La frontière douanière intérieure entre le territoire de la Pologne prussienne et le reste du pays fut conservée au début. Les marchandises importées en Pologne payaient les droits d'après un des trois tarifs indiqués, selon la province où se trouvait le bureau procédant au dédouanement. Les droits accusaient, dans ces conditions, des écarts considérables. Cet état de choses anormal était plein d'inconvénients et s'il était toléré c'est uniquement parce que, exception faite pour les fournitures militaires des pays alliés, les échanges avec l'étranger étaient minimes à cette époque.

A mesure toutefois que se manifestait une reprise dans les relations commerciales internationales, cette anomalie devenait de plus en plus intolérable. De la part des pays alliés des plaintes se faisaient entendre faisant valoir que, dans certains cas, les marchandises originaires de ce pays supportaient des droits supérieurs à ceux qui frappaient les marchandises en provenance d'autres pays, même ennemis, franchissant la frontière à un autre endroit. Reconnaisant le bien-fondé d'une de ces réclamations le Conseil des Ministres, dans sa séance du 26 mai 1919, prit une résolution qui disait entre autres :

« Le Ministre des Finances est autorisé dans ce cas particulier et dans tous les autres cas d'importation en provenance des pays de l'Entente, à appliquer, jusqu'au moment de l'établissement du nouveau tarif douanier, le tarif le plus favorable et à faire procéder au dédouanement à Varsovie »¹.

Ainsi, encore avant la signature du traité avec les Principales

¹ D'après le procès-verbal de la séance du Conseil des Ministres du 26 mai 1919.

Puissances alliées et associées et quelques mois avant son entrée en vigueur, le Gouvernement polonais fit bénéficier en fait les importations des pays alliés des tarifs les plus avantageux en vigueur à cette époque. Il s'agissait, en l'occurrence, du tarif d'occupation, le plus libéral.

Afin de préparer l'application d'un tarif uniforme pour tout le territoire de l'Etat, le Conseil des Ministres décida, à la même séance du 26 mai 1919, de soumettre à la Diète Constituante le projet de loi suivant :

« La Diète adopte la loi suivante : jusqu'au moment du vote par la Diète d'un tarif douanier polonais autonome,

« 1) le Ministre des Finances est chargé d'appliquer à titre provisoire sur tout le territoire douanier de la République, un tarif douanier unique, notamment le dernier tarif autonome russe de 1903, les droits étant perçus en roubles, convertis en marks polonais, selon la parité-or, avec un supplément de 200 % ;

« 2) le Ministre des Finances a le pouvoir de modifier les positions particulières du tarif douanier et de prononcer des exemptions de droits par voie d'arrêtés ministériels, sur avis conforme du Ministre de l'Industrie et du Commerce et d'accord avec les Ministres intéressés. » ¹

Ce projet ne fut ni examiné ni voté par la Diète.

§ 3. — Clauses douanières des traités de paix

Avant que la Diète eût abordé le problème de l'établissement d'un tarif uniforme, furent conclus le traité de paix avec l'Allemagne et le traité entre les Principales Puissances alliées et associées et la Pologne. En matière douanière, ces traités conféraient à la Pologne certains privilèges et lui imposaient certaines obligations.

Le traité de paix entre les Puissances alliées et associées et l'Allemagne, signé à Versailles le 28 juin 1919, contenait, parmi ses clauses économiques, toute une série de dispositions concernant la politique douanière de l'Allemagne (Partie X, section I, chapitre I). C'étaient notamment les articles 264-270 sur les réglementations, taxes et restrictions douanières. Comme on sait, ces clauses limitaient dans une certaine mesure l'autonomie tarifaire de l'Allemagne et gênaient sa liberté contractuelle. Pendant une durée de cinq ans après la date de la mise en vigueur du traité (art. 280), c'est-à-dire jusqu'au 10 janvier 1925, l'Allemagne était tenue d'appliquer aux Puissances alliées et associées le traitement de la nation la plus favorisée, sans

¹ D'après le procès-verbal de la séance du Conseil des Ministres du 26 mai 1919.

réciprocité. La Pologne, comme une des Puissances alliées et associées, bénéficiait de tous les droits et privilèges découlant de ces clauses. En outre, l'art. 268-alinéa b- disposait que, pendant la durée de trois années à dater de la mise en vigueur du traité, les produits naturels ou fabriqués, originaires et en provenance des territoires polonais ayant fait avant la guerre partie de l'Allemagne, seront reçus à leur entrée sur le territoire douanier allemand en franchise de tous droits de douane. Le Gouvernement polonais devait fixer chaque année, par décret notifié au Gouvernement allemand, la nature et la quotité des produits qui bénéficieront de cette franchise. Les quantités de chaque produit qui pouvaient être ainsi envoyées annuellement en Allemagne, ne pouvaient dépasser la moyenne annuelle des quantités envoyées au cours des années 1911 à 1913 (un droit analogue était accordé à la France par rapport aux produits d'Alsace et de Lorraine, mais pour une durée de cinq années).

Les relations douanières de la Pologne et de l'Allemagne étaient régies également par l'art. 90 du traité de Versailles en vertu duquel la Pologne s'engageait à autoriser, pendant une période de 15 ans, l'exportation en Allemagne des produits de mines de toute la partie de la Haute Silésie transférée à la Pologne en vertu de ce traité. Ces produits devaient être exonérés de tous droits d'exportation ou de toute autre charge ou restriction imposée à leur exportation. Il convient de noter que cet engagement liait la Pologne sans condition de réciprocité, étant donné qu'on supposait que le district minier de la Haute Silésie serait rattaché à la Pologne. Plus tard, après le partage de la Haute Silésie, la décision de la Conférence des Ambassadeurs du 20 octobre 1921 (Partie II alinéa F) stipulait que l'Allemagne est tenue, pour sa part, d'autoriser pendant 15 ans l'exportation dans la zone polonaise du territoire plébiscité de la Haute Silésie, des produits des mines de son territoire, dans les conditions prévues par l'article 90 du traité de Versailles.

Enfin, les relations douanières entre la Ville libre de Dantzig et la Pologne étaient déterminées par l'art. 104 du traité disposant qu'une convention, dont les Principales Puissances alliées et associées s'engageaient à négocier les termes, interviendrait entre la Pologne et Dantzig en vue de placer la Ville libre en dedans des limites de la frontière douanière de la Pologne et de pourvoir à l'établissement d'une zone franche dans le port.

En vertu des traités de paix conclus ultérieurement par les Alliés, et notamment des traités avec l'Autriche (art. 217-223. 232 du traité de Saint-Germain du 10 septembre 1919), avec la Bulgarie (art. 147-151. 161 du traité de Neuilly du 27 novembre 1919) et avec la Hongrie (art. 200-206, 215 du traité de Trianon du 4 juin 1920), la Pologne

bénéficiait de la clause de la nation la plus favorisée, pour une période de cinq ans, (toutefois, en ce qui concernait l'Autriche et la Hongrie, pendant les deux dernières années, cette clause jouait sous condition de réciprocité) ainsi que de certains privilèges tarifaires que ces puissances s'engageaient à accorder aux Alliés. Comme on sait, le traité de Sèvres du 10 août 1920 avec la Turquie ne fut point ratifié et son article 263 touchant les douanes n'entra pas en vigueur; en ce qui concerne le traité de Lausanne du 24 juillet 1923, la Pologne ne fut pas parmi les signataires. Les articles 224 du traité de Saint-Germain et 207 du traité de Trianon mettaient à la charge de la Pologne et de la Tchécoslovaquie, pour un temps indéfini, un engagement concernant les fournitures de charbon, de matières premières et de denrées alimentaires en faveur de l'Autriche et de la Hongrie.

En même temps que le traité de paix avec l'Allemagne, la Pologne a signé à Versailles un traité avec les Principales Puissances alliées et associées¹ qui entra en vigueur le même jour que le premier, c'est-à-dire le 10 janvier 1920. Les articles 14 et 15 de ce traité, insérés en vertu de l'art. 93 du traité de Versailles, imposaient à la Pologne certaines restrictions en matière de douanes et de traités de commerce. Voici le texte de ces dispositions :

« Art. 14. En attendant que le Gouvernement polonais ait adopté
« un tarif douanier, les marchandises originaires des Etats alliés et
« associés ne seront pas soumises, à l'importation en Pologne, à des
« droits plus élevés que les droits les plus favorables qui étaient appli-
« cables à l'importation des mêmes marchandises en vertu soit du
« tarif douanier allemand, soit du tarif douanier austro-hongrois,
« soit du tarif russe en vigueur à la date du 1er juillet 1914.

« Art. 15. La Pologne s'engage à ne conclure aucun Traité, Con-
« vention ou accord, et à ne prendre aucune mesure qui l'empêcherait
« de participer à toute Convention générale qui pourrait être conclue
« sous les auspices de la Société des Nations en vue du traitement
« équitable du commerce des autres Etats au cours d'une période de
« cinq années à partir de la mise en vigueur du présent Traité.

« La Pologne s'engage également à étendre à tous les Etats alliés
« ou associés toute faveur ou privilège qu'elle pourrait, au cours de la
« même période de cinq ans, accorder en matière douanière, à l'un
« quelconque des Etats avec lesquels, depuis le mois d'août 1914, les
« Etats alliés ou associés ont été en guerre, ou à tout autre Etat qui
« aurait conclu avec l'Autriche des arrangements douaniers spéciaux,
« prévus par le Traité de Paix à conclure avec l'Autriche. »

¹ *J. d. L.* de 1920, N° 110, poste 728.

Tous les droits et privilèges accordés par la Pologne aux Etats alliés et associés étaient également acquis, en vertu de l'art. 20 du même traité, à tous les Etats Membres de la Société des Nations. La Pologne ne bénéficiait pas de la réciprocité.

Les clauses contenues dans les art. 14 et 15 du traité entre la Pologne et les Principales Puissances alliées et associées ressemblent aux clauses en cette matière qui liaient en vertu des traités de paix l'Allemagne et les autres Etats vaincus. Exception faite pour les délais fixés ainsi que pour des éléments particuliers des dispositions comparées, celles qui liaient la Pologne étaient plus étendues, en ce sens que les privilèges qui en découlaient s'étendaient (art. 20) à tous les Etats Membres de la Société des Nations ; elles étaient par contre plus restreintes en ce sens qu'elles comprenaient seulement les privilèges et faveurs que la Pologne pourrait accorder aux Etats avec lesquels les Alliés avaient été en guerre, ou à un Etat qui aurait conclu avec l'Autriche des arrangements douaniers spéciaux prévus par le Traité de Paix à conclure avec l'Autriche.

Notons que des clauses analogues se trouvaient dans les traités des Principales Puissances alliées et associées avec la Tchécoslovaquie (art. 16, 17, 21 du traité du 10 septembre 1919 signé à St. Germain), avec le Royaume des Serbes, Croates et Slovènes (art. 12, 13, 16 du traité du 10 septembre 1919 signé à St-Germain) et avec la Roumanie (art. 13 et 17 du traité du 9 décembre 1919 signé à Paris).

Suivant l'opinion de la Commission des Ratifications de la Diète Constituante¹ chargée d'étudier les traités signés par la Pologne à Versailles, l'article 14 du traité avec les Principales Puissances alliées et associées était fort onéreux pour la Pologne. En effet, jusqu'au moment de l'introduction d'un tarif douanier polonais cet article gênait la liberté tarifaire de la Pologne. Par conséquent la Commission a proposé le vote de la motion suivante :

« La Diète invite le Gouvernement à lui soumettre sans délai des propositions en vue de l'introduction immédiate d'un tarif douanier uniforme. »

Cette motion fut votée par la Diète le 31 juillet 1919, en même temps que la loi portant ratification du traité.

En réalité l'art. 14 n'avait aucune importance pratique ; en effet, avant qu'il fût entré en vigueur, la Pologne a promulgué son tarif douanier.

L'art. 15, à son alinéa 1, limitait vaguement la liberté contractuelle de la Pologne. Les considérations qui en avaient motivé l'insertion se montrèrent illusoires, de même que les espoirs attachés à l'art.

¹ V. Doc. Parl. Diète Const., Annexes N° 930 et 933.

23 du Pacte de la Société des Nations, qui était dans une certaine mesure le reflet de l'idée exprimée dans le troisième des quatorze points du Président Wilson ¹. En ce qui concerne l'alinéa 2, il est resté pareillement lettre morte, la Pologne n'ayant accordé pendant la période de cinq ans prévue aucune faveur ni privilège douaniers aux Etats avec lesquels les Alliés étaient en guerre.

Lorsqu'il est question des traités conclus en résultat de la Grande Guerre, il est juste de consacrer quelques mots aux vues de M. J. M. Keynes. Comme on sait, cet économiste avait émis des critiques sévères contre l'œuvre économique de la Conférence de la Paix et les clauses du traité de Versailles en cette matière. Parmi les moyens qu'il suggérerait comme soi-disant susceptibles de préserver l'Europe d'après-guerre d'une inévitable catastrophe, se trouvaient des propositions touchant le problème douanier où la Pologne n'était pas oubliée. De l'avis de M. Keynes « une union libre-échangiste doit être
« constituée sous les auspices de la Société des Nations et comprendre
« les Etats qui s'engagent à ne soumettre à aucun tarif protection-
« niste (M. Keynes précisait ce qu'il entendait par ce terme) les pro-
« duits des autres membres de l'Union. L'Allemagne, les Etats nou-
« veaux qui formaient les Empires austro-hongrois et ottoman, doi-
« vent faire partie obligatoirement de cette union pendant dix ans,
« après lesquels l'adhésion deviendrait facultative. L'adhésion des au-
« tres Etats sera facultative dès le début. Mais il faut espérer que le
« Royaume-Uni sera, en tout cas, un des premiers membres de
« l'Union. » ².

Nous n'essayerons pas de répondre à la question de savoir dans quelle mesure la conception de M. Keynes répondait aux intérêts des autres Etats, et particulièrement de l'Allemagne et de l'Angleterre. Mais ce qui nous paraît être hors de doute, c'est qu'on arriverait difficilement à convaincre la Pologne des bienfaits que lui vaudrait l'adhésion obligatoire à cette union libre-échangiste. Comme M. Keynes

¹ Le troisième des 14 points du Président Wilson était ainsi conçu : « Suppression, autant que possible, de toutes les barrières économiques, et établissement de conditions commerciales égales pour toutes les nations consentant à la Paix et s'associant pour son maintien. » (Sur l'interprétation que le Président Wilson donnait à son troisième point v. *Journal des Economistes*, N° du 15 novembre 1918, p. 222.)

L'art. 23 du Pacte de la Société des Nations dispose ce qui suit :

« Les membres de la Société...

e/ prendront les dispositions nécessaires pour assurer la garantie et le maintien de la liberté des communications et du transit ainsi qu'un équitable traitement du commerce de tous les membres de la Société, étant entendu que les nécessités spéciales des régions dévastées pendant la guerre 1914-1918 devront être prises en considération. »

² John Maynard KEYNES, *Les conséquences économiques de la paix*. Trad. française, IV édit. de la *Nouvelle Revue Française*, Paris, 1920, p. 212.

était conseiller de la Trésorerie britannique pendant la guerre et son représentant officiel à la Conférence de Paris jusqu'au moment de sa résignation, et qu'il siégea au Conseil Economique Suprême des Alliés en qualité de délégué du Chancelier de l'Echiquier, ses idées doivent retenir l'attention et méritaient d'être citées textuellement.

CHAPITRE VII

LES ORIGINES ET LES BASES DU SYSTEME DOUANIER POLONAIS

§ 1. — Unification du territoire douanier et résolution de la Diète Constituante du 1^{er} août 1919

La nécessité d'organiser le système douanier polonais prit, vers le milieu de l'année 1919, un caractère particulièrement urgent. Les intérêts de la production nationale et du commerce extérieur d'une part, les dispositions de l'art. 14 du traité avec les Principales Puissances alliées et associées, qui entraient en vigueur simultanément avec le traité de Versailles le 10 janvier 1920 d'autre part, pressaient la Pologne de régler ce problème dans le plus bref délai possible.

Donnant suite au vœu exprimé par la Diète dans sa résolution du 25 juin 1919 ¹, une ordonnance du Conseil des Ministres en date du 11 juillet 1919 ² supprima la seule frontière douanière intérieure entre l'ancienne Pologne russe et la prussienne et fit cesser la perception des droits, de quelque nature qu'ils soient, dans les échanges entre ces provinces. ³

L'introduction d'un tarif douanier unique applicable à tout le territoire de l'Etat, et adapté dans la mesure du possible à sa situation économique, ne pouvait plus être différée. Le Gouvernement autant que la Diète se rendaient compte de cette nécessité ; le projet de loi adopté le 26 mai 1919 par le Conseil des Ministres, et la motion de la Commission des Ratifications votée par la Diète le 31 juillet 1919, en font foi. La Diète discuta cette question le 1^{er} août 1919 à l'occasion d'un fait de peu d'importance, notamment de la réponse de la Commission de l'Industrie et du Commerce de la Diète à la dépêche du Congrès des délégués de l'Union des Associations de Négociants de

¹ V. Doc. Parl. Diète Const. Annexes : N° 433, 605 et compte rendu de la 55^{me} séance du 25 juin 1919.

² *J. d. L.* de 1919, N° 58, p. 351.

³ Cependant des restrictions aux échanges de certaines marchandises furent maintenues, eu égard à la politique de l'approvisionnement et aux différences dans les systèmes fiscaux et les monopoles. Presque toutes ces restrictions furent supprimées dans le courant de l'année 1921. La liberté des échanges entre l'ancienne Pologne prussienne et les autres provinces de la République fut établie définitivement par la loi du 25 juillet 1924. (*J. d. L.*, N° 19, p. 765). V. aussi Doc. Parl. Diète Const., Annexe N° 3393; Diète (1^{re} législ.), Annexe N° 1055.

l'ancienne Pologne prussienne, qui énonçait plusieurs desiderata touchant la politique douanière. Le débat, dont le cadre s'élargit, éclaira les différents aspects du problème et mit particulièrement en relief l'absurdité du régime douanier de la Pologne à cette époque, due à l'application simultanée de plusieurs tarifs. « Tous les orateurs furent « unanimes à reconnaître que le régime douanier appliqué actuellement dans ce pays, s'il était l'œuvre des pénitenciers d'une maison d'aliénés, ne pourrait pas être fait plus en dépit du bon sens « que c'est le cas actuellement » a déclaré, dans sa conclusion, le rapporteur de la Commission.¹ Le représentant du Gouvernement, M. Strasburger, sous-secrétaire d'Etat au Ministère de l'Industrie et du Commerce, a déclaré que le Gouvernement s'en tenait au principe que le tarif douanier ne pouvait être adopté que par la Diète et qu'aussitôt après les vacances parlementaires, le Gouvernement soumettrait à la Diète un projet de tarif. Le Gouvernement voulait seulement obtenir de la Diète sa décision sur le point de savoir si l'état actuel devait être maintenu jusqu'au moment où la Diète achèverait ses travaux, ou bien si le Gouvernement devait le modifier sans délai, ne serait-ce que partiellement. Après y avoir apporté quelques correctifs, la Diète a adopté en cette matière la résolution suivante proposée par sa Commission de l'Industrie et du Commerce :

« 1^o La Diète invite le Gouvernement à saisir la Diète d'un projet de tarif douanier, immédiatement après la fin des vacances « parlementaires d'été ;

« 2^o la Diète autorise le Gouvernement à régler sans délai, « à titre provisoire, le régime douanier, conformément aux directives que voici :

« a) il doit être mis fin immédiatement à l'hétérogénéité des tarifs douaniers appliqués en Pologne ;

« b) les intérêts de la production nationale et, en premier lieu, « les industries naissantes, doivent être efficacement protégés ;

« c) les matières premières, les installations indispensables pour « la reconstruction des entreprises, les articles de première nécessité, « principalement la chaussure et le vêtement, doivent bénéficier, pendant la période transitoire, d'importantes réductions de droits ; en « tout état de cause, pendant une période de trois mois, la chaussure, « le vêtement, le linge, les machines et outils agricoles doivent bénéficier de la franchise douanière ;

« d) les objets de luxe seront frappés de droits très élevés, même « prohibitifs ;

¹ V. compte rendu de la 83^{me} séance de la Diète Constituante, col. 33.

« e) les céréales seront libres de tous droits pendant la durée de « la période transitoire.

« 3° La Diète nomme une commission provisoire des Douanes « composée de quinze membres pour collaborer avec le Conseil douanier du Ministère de l'Industrie et du Commerce pendant les vacances parlementaires. »

Le texte ci-dessus, qui a joué un grand rôle dans l'établissement du statut douanier de la Pologne, n'a pas revêtu la forme d'une loi et n'a été publié que dans le compte-rendu de la 83^m séance de la Diète Constituante, comme résolution ordinaire adoptée par la Diète. Sans doute, au point de vue des critères matériels, cette résolution contenait une règle d'ordre général aux termes de laquelle le Gouvernement était autorisé à statuer à titre provisoire dans un domaine de la législation douanière réservé en principe au Parlement. Mais au point de vue des critères formels, bien que votée par le Parlement, elle ne constituait pas une loi et par conséquent, ne pouvait pas en avoir les effets juridiques.

Il y a lieu d'attirer l'attention sur cette circonstance particulière, étant donné que la résolution de la Diète du 1^{er} août 1919 a servi de base, jusqu'au milieu de 1924, à de nombreux arrêtés en matière douanière rendus par le Gouvernement. Ces arrêtés s'en référaient également à la « résolution du Conseil des Ministres du 26 mai 1919 », citée plus haut. En réalité, cette résolution était un projet de loi dont la Diète n'eut jamais à s'occuper. N'ayant fait l'objet d'aucune publication officielle en tant que norme juridique obligatoire elle ne constitue qu'un témoignage sur les vues que le Gouvernement professait à cette époque au sujet du problème douanier. Ce n'est que la loi du 31 juillet 1924 touchant le règlement du régime douanier qui a légalisé les arrêtés rendus précédemment sur cette base par le Gouvernement.

§ 2. — Elaboration du tarif douanier

Les travaux en vue de l'établissement du tarif douanier commencèrent avant que la Diète eût pris, le 1^{er} août 1919, sa résolution en cette matière. A cet effet fut créée, en mai 1919, une Commission des Tarifs douaniers¹ composée des représentants des Ministères suivants : Finances, Industrie et Commerce, Agriculture, Approvisionnement, Affaires étrangères. Le président de la Commission était nommé par le Ministre de l'Industrie et du Commerce et lui était di-

¹ Le règlement de la Commission des Tarifs douaniers promulgué par le Ministre de l'Industrie et du Commerce le 31 mai 1919, a été publié dans le N° 122, et les amendements du 30 juillet 1919 dans le N° 177 du *Moniteur Polonais* de 1919.

rectement subordonné. Cette Commission avait pour tâche, d'après son règlement, de préparer les changements nécessaires au tarif autonome russe de 1903 qui en permettrait l'application sur tout le territoire de la Pologne, conformément au projet de loi adopté par le Conseil des Ministres le 26 mai 1919. La Commission devait établir les projets des changements ultérieurs à introduire dans ce tarif ; étudier les propositions touchant les modifications du tarif présentées par le Conseil des Tarifs douaniers, les services officiels, les associations et les particuliers, et enfin préparer les éléments du nouveau tarif douanier. La Commission avait pour organe consultatif (v. § 3 de son règlement) le Conseil des Tarifs douaniers, dont les membres, au nombre de 28, étaient les délégués de 19 groupements de caractère public ou privé, représentant les intérêts de l'industrie, du commerce et de l'agriculture du pays dans son ensemble ou de ses différentes provinces.

La Commission et le Conseil des Tarifs douaniers, présidés tous deux par M. J. S. Okolski, assumaient par un travail dûment coordonné, la préparation du tarif douanier depuis le début du mois de juin jusqu'au mois d'octobre 1919. La Commission provisoire des Douanes composée de quinze membres et élue par la Diète conformément au point 3 de sa résolution du 1^{er} août 1919, pour collaborer avec le Conseil des Tarifs douaniers, ne siégeait pas séparément, mais ses membres prenaient part aux séances du Conseil. Le fruit de ces travaux, poursuivis avec une grande énergie, fut le projet, devenu par la suite le tarif du 4 novembre 1919.¹

La rédaction d'un tarif douanier est toujours une tâche ardue et complexe. Pour la Pologne de 1919 elle présentait des difficultés beaucoup plus grandes et plus nombreuses pour toutes sortes de raisons. Le nouveau tarif devait prendre en considération les intérêts d'un Etat dont les différentes parties, détachées des Empires copartageants, avaient appartenu, pendant plus d'un siècle, à des systèmes et participé à des structures économiques très différents. Au moment où il fallut procéder à son élaboration, l'économie mondiale était secouée par de grandes perturbations consécutives à la guerre, les échanges internationaux subissaient des modifications profondes et on ignorait l'évolution ultérieure qui leur était réservée. La Pologne était obligée de soutenir, à l'Est, une guerre contre la Russie. La situation de la production nationale, du commerce et de la consommation était anor-

¹ On trouvera des données plus détaillées sur les travaux de la Commission dans l'excellente étude de M. St. Fr. KROLIKOWSKI, *Caractères des tarifs douaniers en Pologne* (1919-1926), publiée dans les *Matériaux pour servir à l'élaboration du nouveau tarif douanier*. Edit. du Ministère de l'Industrie et du Commerce, fascicule I, 1928.

male, changeante et d'ailleurs mal connue. Les données statistiques susceptibles de fournir des indications à cet égard faisaient défaut, on manquait d'expérience, d'équipement et de personnel technique.

Dans ces conditions, et si l'on tient compte du délai extrêmement court dans lequel le tarif devait être élaboré, on comprendra aisément que les organes qui en étaient chargés n'avaient pas la possibilité matérielle d'approfondir les problèmes étudiés et même n'étaient pas toujours en mesure de se servir de la méthode déductive, obligés, dans certains cas, de recourir à des hypothèses plus ou moins fondées. Il en résulta, comme conséquence inévitable, des défauts et des lacunes du tarif qui toutefois ne diminuaient pas l'importance que présentait pour la Pologne l'introduction d'un tarif douanier uniforme, valable pour tout le territoire. Au point de vue politique et économique ce tarif était un des éléments essentiels et les plus représentatifs de l'indépendance et de l'unification de l'Etat.

Le projet du tarif douanier, conformément au 1^{er} point de la résolution de la Diète du 1^{er} août 1919, fut déposé par le Gouvernement à la Diète dans le délai prescrit, comme « projet de loi concernant le tarif douanier » ¹. Dans sa 85^{me} séance du 1^{er} octobre 1919, la Diète renvoya ce projet à la commission ², pour ne plus s'en occuper, ce qui ne laisse pas de surprendre.

§ 3. — Dispositions concernant le tarif et la procédure douaniers

Le tarif fut publié en annexe à l'arrêté des Ministères des Finances et de l'Industrie et du Commerce du 4 novembre 1919 ³ sur le tarif douanier. Cet arrêté entra en vigueur le 10 janvier 1920. Son article 19 avait décidé que « dès ce jour sont abrogées la loi autrichienne « sur le tarif douanier du 13 février 1906, la loi allemande sur le tarif douanier du 25 décembre 1902, le tarif douanier russe du 13/26 « janvier 1903, tous les tarifs douaniers promulgués par les occupants ainsi que toutes les prescriptions, instructions et arrêtés exécutifs afférents à ces lois et tarifs ». L'arrêté contenait des règles d'ordre général touchant le tarif douanier, l'assiette et la perception des droits. Il fut rendu « en vertu d'une autorisation de la Diète Constituante contenue dans la résolution du 1^{er} août 1919 et dans la décision du Conseil des Ministres du 26 mai 1919 ». On est déjà fixé sur la valeur juridique de ces deux documents. Au bout de quelques mois

¹ Ce projet n'a pas été publié comme document parlementaire.

² Le compte rendu de la séance n'indique pas de quelle commission il s'agissait. C'était probablement la Commission de l'Industrie et du Commerce ou celle des Finances et du Budget.

³ *J. d. L.* de 1919, N° 95, p. 510.

l'arrêté du 4 novembre 1919 fut remplacé par l'arrêté des Ministres des Finances et de l'Industrie et du Commerce du 11 juin 1920 sur le tarif douanier,¹ dont la teneur était un peu différente, mais la légalité aussi contestable que celle de l'arrêté précédent.² Le tarif ne subit de ce fait aucune modification et ne fit point l'objet d'une nouvelle publication.

En même temps que l'arrêté du 4 novembre 1919 sur le tarif douanier, le Ministre des Finances rendit un « règlement exécutif »³ qui développait et précisait les règles y contenues. L'arrêté du 13 décembre 1920 touchant la procédure douanière, lui fut substitué.⁴ Ce dernier arrêté, avec les changements qui lui avaient été apportés, fut à son tour remplacé par un arrêté du Ministre des Finances touchant la procédure douanière du 14 mars 1930.⁵ Enfin l'arrêté du 14 mars 1930, y compris les changements qui y furent apportés, fut remplacé par l'arrêté du Ministre des Finances touchant la procédure douanière du 4 octobre 1933.⁶

L'arrêté du 11 juin 1920 sur le tarif douanier ainsi que l'arrêté touchant la procédure douanière (dont le texte le plus récent fut publié le 4 octobre 1933), contenaient les dispositions essentielles concernant le tarif douanier ainsi que la procédure et les formalités de douane. Ils restèrent en vigueur jusqu'au 30 octobre 1934, date à laquelle ils furent remplacés par le décret présidentiel du 27 octobre 1933 relatif au droit douanier⁷.

En ce qui concerne la répression des délits en matière de douane, l'arrêté du 11 juin 1920 prescrivait (à son art. 18) l'application à titre subsidiaire, pour la répression de ces délits, des normes de droit en vigueur dans les Etats copartageants, aussi longtemps que des prescriptions uniformes polonaises ne seraient pas établies en cette matière⁸. Celles-ci, en effet, on été formulées par la loi relative à la répression des délits fiscaux du 2 août 1926, remplacée par la loi du 18 mars 1932.⁹ Elle est applicable aux délits douaniers et aux con-

¹ *J. d. L.* de 1920, N° 51, p. 314.

² Certains articles de cet arrêté furent ultérieurement modifiés, corrigés et complétés à plusieurs reprises par des arrêtés publiés au *Journal des Lois*. Le texte, compte tenu des modifications postérieures, est publié dans le *Recueil des prescriptions douanières*. Ed. du Ministère des Finances 1930. Certains changements furent introduits en outre par les arrêtés publiés en 1932, 1933 et 1934.

³ *J. d. L.* de 1919, N° 95, p. 511.

⁴ *J. d. L.* de 1921, N° 11, p. 64.

⁵ *J. d. L.* de 1930, N° 33, p. 276.

⁶ *J. d. L.* de 1933, N° 77, p. 552.

⁷ *J. d. L.* de 1933, N° 84, p. 610.

⁸ L'application temporaire de la législation des Etats copartageants pour la répression des délits douaniers était prévue également par la loi du 31 juillet 1924 touchant le règlement du régime douanier (art. 9 et 10).

⁹ *J. d. L.* de 1932, N° 34, p. 355.

traventions commises en infraction aux prescriptions en vigueur, touchant les échanges commerciaux avec l'étranger et avec la Ville Libre de Dantzig (art. 45-46, 133-135).

§ 4. — Tarif douanier du 4 novembre 1919

Le premier tarif douanier polonais n'était pas une œuvre originale. Sa nomenclature était presque entièrement modelée sur le dernier tarif russe d'avant-guerre de 1903. Les organes chargés de son élaboration avaient cru indiqué de fixer leur choix sur ce modèle. Il est vrai que déjà antérieurement le Gouvernement, ayant à choisir entre les trois tarifs des Etats copartageants, dans son projet de loi dit « décision du Conseil des Ministres du 26 mai 1919 », opta également pour le tarif russe, qu'il désirait voir appliqué à tout le territoire de la République. Ce fait était dans une certaine mesure de nature à préjuger le choix ultérieur. Toutefois il ne faut pas oublier que la Diète Constituante, en adoptant sa résolution du 1^{er} août 1919, ne donna aucune directive à cet égard et laissait la question ouverte.

Bien que le tarif russe fût moins parfait que les tarifs allemand et austro-hongrois, une circonstance militait en sa faveur : le fait que la partie la plus industrialisée du pays, l'ancien Royaume du Congrès, en avait pris l'habitude et croyait avoir des raisons de le regarder malgré tout comme un des facteurs du développement de son industrie. En outre le tarif russe était moins spécialisé. Sans doute ce n'était pas là une qualité, mais, pour une administration douanière débutante et insuffisamment équipée au point de vue technique, l'application d'un tarif plus simple était indiquée. Enfin l'instabilité des conditions économiques générales et la hâte qu'il fallait apporter à ce travail conseillaient également le choix d'un modèle plus simple et moins volumineux.

Tout en empruntant au tarif russe sa nomenclature et sa répartition en groupes (au nombre de 10) et en numéros (217) on établit de nouveaux droits. Le système de la protection douanière a été de la sorte sérieusement modifié. Le nombre total des droits, par leur subdivision dans le cadre des numéros particuliers, a été sensiblement augmenté (de 739 à 1063).

Cette spécialisation plus poussée était conditionnée par les besoins réels de la production et permit une péréquation plus rationnelle des droits protecteurs. Certaines matières premières (coton, jute, laine, soie, chiffons, peaux brutes, fourrures brutes, sel, suie animale, minerais de toute sorte), qui étaient protégés par le tarif russe, furent exemptes de tous droits eu égard aux conditions économiques propres à la Pologne. En prenant pour point de départ les droits du tarif russe pour les produits semi-fabriqués et fabriqués, dans un cer-

tain nombre de cas on augmenta la protection des produits de forme plus évoluée, où était incorporée une plus grande somme de travail humain, tout en réduisant les droits sur les produits plus primitifs. Les industries concentrées dans les provinces autres que l'ancienne Pologne russe bénéficièrent d'une protection égale à celle qui leur était accordée avant la guerre (par exemple l'industrie pétrolière de Galicie a été protégée dans la même mesure où elle l'était par le tarif austro-hongrois). Bref, on élimina du tarif russe tout ce qui était contraire aux intérêts de la production polonaise, tout en le modifiant et le complétant en vue d'adapter les droits protecteurs aux besoins de l'économie nationale. A ce dernier point de vue, on était peut-être trop enclin à tenir compte des circonstances temporaires. D'une manière générale le tarif du 4 novembre 1919 avait un caractère nettement protectionniste.¹ Les droits fiscaux étaient pourtant assez faibles et ne furent augmentés que par le décret du Président de la République du 9 février 1924. Tous les droits inscrits dans le tarif étaient des droits spécifiques, exprimés en marks polonais, frappaient seulement les marchandises importées et formaient une seule colonne de droits autonomes.

§ 5. — Système des coefficients

Les droits du tarif du 4 novembre 1919 étaient calculés comme s'ils étaient établis en monnaie-or. L'article 14 de l'arrêté du 4 novembre 1919 sur le tarif douanier (et plus tard le même article de l'arrêté du 11 juin 1920) disposait que « les droits sont perçus en monnaie-or ». Il fallait en effet éviter l'expression « les droits sont établis en monnaie-or », étant donné qu'ils étaient exprimés en marks polonais, monnaie fiduciaire dont la valeur par rapport à l'or n'était pas légalement fixée. L'article mentionné disposait qu'un arrêté déterminerait les monnaies-or étrangères, qui seraient reçues en espèces en paiement des droits de douane. Il admettait également le paiement en billets de la Caisse Territoriale Polonaise des Prêts (institut d'émission de cette époque) avec un supplément égal à l'agio dont le montant devait être fixé ultérieurement par arrêté. Le règlement édicté simultanément par le Ministre des Finances et fixant les modalités d'exécution de l'arrêté du 4 novembre 1919 sur le tarif douanier² à son § 16 fixait cet agio, jusqu'à nouvel ordre, à 200% (coefficient 3). Par suite de la dépréciation du mark polonais, à partir du 20 février 1920 l'agio fut porté à 900 % (coefficient 10), à partir du 10 février 1921 il était déjà de 1900 % (coefficient 20). En mai 1921, pour certaines marchandises qualifiées d'articles de luxe, l'agio fut fixé à

¹ Pour une étude plus détaillée de ce tarif v. St. Fr. KROLIKOWSKI, *Caractères des tarifs douaniers en Pologne*, p. 11.

² J. d. L. de 1919, N° 95, p. 511.

14,900 % (coefficient 150). Depuis cette date on appliquait concurremment deux catégories de coefficients de majoration : le « *coefficient normal* » et le « *coefficient réduit* », le premier pour les marchandises classées comme articles de luxe, le second pour toutes les autres, à l'exception de celles qui bénéficiaient de réductions autonomes de droits. Le « coefficient réduit », jusqu'au milieu de 1923, représentait $\frac{2}{3}$ puis $\frac{3}{4}$ du « coefficient normal ». Les listes de marchandises auxquelles étaient appliquées l'un ou l'autre coefficient subissaient de nombreuses modifications.

Les progrès de la dépréciation de la monnaie nationale dans les années 1921-1923 entraînèrent des augmentations successives des coefficients. Pendant une période de quatre ans, de la mise en vigueur du tarif du 4 novembre 1919 jusqu'à la fin de 1923, date à laquelle fut entreprise la réforme monétaire, on ne rendit pas moins de 26 arrêtés portant modification des coefficients douaniers. Le dernier en date (21 décembre 1923) fixait l'agio à 143.999.900 % pour les marchandises sujettes au coefficient normal (coefficient 1.440.000) et à 107.999.900 celui des marchandises qui relevaient du coefficient réduit (coefficient 1.080.000).

À dater du 1^{er} janvier 1924 il était procédé à la réévaluation des taux du tarif douanier, de marks polonais (théoriquement marks-or) en francs-or, introduits comme étalon idéal fixe pour le calcul des impôts.¹ En même temps il fut décidé que dans les cas où les droits de douane seraient acquittés en billets de la Caisse Territoriale Polonaise de Prêts, le montant en serait réévalué en marks polonais d'après le taux du franc-or publié, par la voie officielle et obligatoire, le jour du paiement.

En avril 1924 eut lieu la réforme monétaire. La relation du mark polonais par rapport à la nouvelle unité monétaire, le *zloty*, égal au franc-or, fut fixé à raison de 1.800.000 marks pour 1 *zloty*. Tous les paiements pouvaient être effectués en marks polonais ou en *zlotys* jusqu'au 1^{er} juillet 1924; à dater de ce jour le *zloty* devint la seule monnaie ayant pouvoir libératoire légal.

Point n'est besoin d'insister sur les inconvénients inévitables que le système des coefficients entraînait pour les importateurs, les producteurs, les services douaniers et le Trésor public. Bien que les coefficients aient été modifiés assez souvent (par exemple à la fin de 1923 ils furent majorés plusieurs fois par mois) ils n'en étaient pas moins, d'une manière générale, en arrière sur la dépréciation de la monnaie nationale. Même le « coefficient normal » présentait un décalage par rapport à la monnaie fixe (le dollar). Cette différence était cependant

¹ Arrêté du 13 décembre 1923, *J. d. L. de 1923*, N° 135, p. 1123.

justifiée par le fait que le nombre indice-or général des prix de gros en Pologne était, à l'époque de l'inflation pendant une longue période, sensiblement inférieur à celui des prix d'avant-guerre qui servaient d'indication pour l'établissement du tarif douanier.

§ 6. — Droits de douane perçus en or

Donnant suite au principe énoncé dans l'art. 14 de l'arrêté sur le tarif douanier, l'arrêté du 20 février 1920¹ prescrivit la perception des droits de douane exclusivement en monnaie-or pour certaines catégories de marchandises ayant le caractère d'articles de luxe. Un tableau indiquait, exprimée en marks polonais, la valeur officielle des monnaies-or des différents pays, acceptées en paiement des droits de douane. La valeur du mark polonais n'était pas, comme on le sait, fixée légalement en or. C'était donc par une sorte de fiction, dépassant le cadre légal du régime monétaire et inspirée par l'origine du mark polonais, que cette unité monétaire, dans la valeur idéale en or, avait été reconnue égale au mark allemand. Sur les listes de marchandises, auxquelles s'appliquait l'arrêté en question, plusieurs radiations furent faites au cours de 1920. En même temps qu'était établi un coefficient spécial pour les articles de luxe, l'arrêté du 17 mai 1921² supprima la perception des droits en monnaies-or effectives.

Ce n'est qu'à la veille de la réforme monétaire qu'on revint, par l'arrêté du 16 novembre 1923,³ à ce procédé en l'appliquant à la nouvelle liste de marchandises. Après la conversion en francs-or des taux du tarif douanier, on établit la relation entre les monnaies d'or étrangères et le franc. Enfin l'arrêté du 11 juillet 1924⁴ supprima l'obligation, applicable à certaines marchandises, de payer les droits en or effectif en disposant que les monnaies d'or étrangères pouvaient être reçues en paiement de tous les droits de douane, selon leur valeur-or telle qu'elle était indiquée dans le tableau. Cet arrêté fut remplacé à son tour par le § 9 de l'arrêté du 14 mars 1930 touchant la procédure douanière⁵ et, ultérieurement, par le § 9 de l'arrêté du 4 octobre 1933 réglant la même matière.⁶

Actuellement, avec l'entrée en vigueur du décret présidentiel du 27 octobre 1933 relatif au droit douanier⁷ les modalités de perception des droits de douane sont régies par l'art. 6 dudit décret. Les droits

¹ *J. d. L.* de 1920, N° 19, p. 98.

² *J. d. L.* de 1921, N° 46, p. 284.

³ *J. d. L.* de 1923, N° 118, p. 954.

⁴ *J. d. L.* de 1924, N° 59, p. 598.

⁵ *J. d. L.* de 1930, N° 33, p. 276.

⁶ *J. d. L.* de 1933, N° 77, p. 552.

⁷ *J. d. L.* de 1933, N° 84, p. 615.

sont perçus en billets de la Banque de Pologne et en monnaie divisionnaire polonaise. Le Ministre des Finances a toutefois la faculté de prescrire, par voie d'arrêté, la perception des droits de douane en or ou en argent étranger, ainsi que le paiement d'une surtaxe (agio) dans les cas où les droits de douane sont acquittés en billets de la Banque de Pologne ou en monnaie divisionnaire. L'arrêté du Ministre des Finances du 9 octobre 1934 contenant les prescriptions exécutives du droit douanier ¹, disposait à son § 7 que les bureaux de douane sur le territoire de la Ville Libre de Dantzig ont la faculté de percevoir les droits en monnaie dantzicoise. Cette faculté est supprimée depuis le 10 août 1935.² D'autre part, tous les bureaux de douane peuvent recevoir, à titre de paiement des droits de douane, des monnaies d'or étrangères spécifiées dans l'annexe de l'arrêté, d'après la relation résultant de la teneur en or de ces monnaies par rapport à celle de l'unité monétaire polonaise.

§ 7. — Droits de faveur

La situation économique anormale d'après-guerre rendait nécessaire, pour ménager les intérêts de la production et de la consommation nationales, la suppression ou la réduction temporaire des droits de douane frappant certains produits importés. Il s'agissait en premier lieu de la franchise ou des réductions de droits en faveur des matières brutes, de l'outillage nécessaire pour la reconstruction de la vie économique du pays ainsi que des articles de première nécessité, destinés à l'approvisionnement de la population. A cet effet, les Ministres des Finances et de l'Industrie et du Commerce rendaient des arrêtés, relatifs aux faveurs de douane, qui constituaient une des parties essentielles du tarif. La résolution de la Diète du 1^{er} août 1919, qui posait, à son point 1 al. c, des directives générales en cette matière, a engagé la politique douanière polonaise dans cette voie.

Les faveurs accordées consistaient, soit dans des exemptions totales en faveur des marchandises spécifiées dans les arrêtés ministériels, soit dans une réduction substantielle des droits qui leur étaient applicables d'après le tarif douanier (calculés selon le coefficient « normal » ou « réduit »).

Il y avait donc trois genres de facilités douanières: 1^o les faveurs appliquées par le bureaux de douane pour chaque cas particulier d'importation, directement en vertu de l'arrêté en vigueur, sans aucune autre formalité, faveurs dites *automatiques*; 2^o les faveurs dont l'importateur bénéficiait en vertu des dispositions d'un arrêté, mais sur

¹ J. d. L. de 1934, N° 90, p. 820.

² J. d. L. de 1935, N° 59, p. 385.

présentation supplémentaire, au bureau de douane, d'un certificat du Ministère de l'Industrie et du Commerce (depuis le milieu de 1922 — d'une autorisation du Ministère des Finances); 3° faveurs accordées par le Ministère des Finances d'accord avec le Ministère de l'Industrie et du Commerce dans chaque cas individuellement, sans se conformer à une règle générale, à la suite d'une demande spéciale de l'importateur, appuyée par des motifs économiques graves. Cette dernière catégorie de faveurs fut supprimée vers le milieu de 1922.

L'arrêté du 4 novembre 1919, « touchant l'abrogation temporaire des droits de douane sur certaines marchandises »¹, promulgué et entré en vigueur en même temps que le tarif douanier, fut le premier à réaliser le principe des faveurs. Les marchandises admises en franchise y étaient divisées en trois groupes. Les marchandises du premier groupe (tissus pour vêtements de qualité inférieure) pouvaient être importées en franchise pendant une période de trois mois; celles du deuxième groupe (certains moyens de production et articles de première nécessité) étaient également exemptées de droits pour la même période, avec la réserve que la durée de la franchise pouvait être prolongée pour la durée reconnue nécessaire. Enfin le troisième groupe était constitué par les marchandises (machines et outils) que le Ministère des Finances, d'accord avec le ministère de l'Industrie et du Commerce, avait la faculté, pendant la période d'un an, d'exonérer de tous droits d'entrée. Il a été créé en novembre 1919 un Comité des Faveurs en matière de douane, organe consultatif près le Ministère de l'Industrie et du Commerce, chargé de donner son avis sur les questions d'exemptions et de réductions des droits.²

Le système des faveurs douanières introduit à cette époque fut maintenu et développé par une série de dispositions ultérieures.³ Les attributions du Comité des Faveurs en matière de douane passèrent en 1921 au Comité Douanier. A plusieurs reprises le système a subi des transformations. Les exemptions étaient devenues rares, par contre fut établie toute une gradation de réductions autonomes dont bénéficiaient, dans une mesure différente selon les époques, un grand nombre de matières premières, de moyens de production et d'articles de première nécessité. On arriva à ce résultat par l'application simul-

¹ *J. d. L.* de 1919, N° 95, p. 512.

² V. le règlement de ce Comité du 19 novembre 1919, *Mon. Pol.* de 1919, N° 267.

³ Le Parti Populiste polonais « Piast » estimant que les droits sur les articles de première nécessité, prévus par le tarif du 4 novembre 1919, étaient trop élevés, avait déposé à la Diète, en février 1920, une motion urgente demandant leur suppression. A la suite de cette motion, en mars 1920, la Commission des Finances proposa d'inviter le Gouvernement à étendre et à prolonger la validité des exemptions douanières accordées en vertu de l'arrêté du 4 novembre 1919. (V. *Doc. Parl. Diète Const. Annexes* N° 1502 et 1651.)

tanée de plusieurs coefficients de majoration des droits, dénommés « *coefficients de faveur* », sensiblement inférieurs aux « coefficients normaux » et « réduits » (le coefficient de faveur était successivement de 2% , 10% , 20% , 40% du coefficient normal).

Après la valorisation des taux de droits de douane et la suppression des coefficients (à partir du 1^{er} janvier 1924) les droits de faveurs étaient fixés directement en pourcentage du taux normal (2, 10, 20, 40, 60 ou 80%). Par suite on pouvait observer souvent, entre le niveau de la protection douanière nominale et effective, un écart considérable ¹.

La résolution de la Diète du 1^{er} août 1919 et son satellite, la décision du Conseil des Ministres du 26 mai 1919, servirent de base pseudo-légale à la vaste activité réglementaire du Gouvernement en matière de faveurs douanières. Cet état de choses se trouva modifié depuis que sa base légale était établie par la loi du 31 juillet 1924 touchant le règlement du régime douanier, dont l'art. 7 stipulait : « Le Ministre des Finances, d'accord avec les Ministres de l'Industrie » et du Commerce et de l'Agriculture, jusqu'au moment de la stabilisation de la situation économique est autorisé, par voie de règlements provisoires : ...

« b) à établir, pour une période transitoire, des réductions des « droits de douane pour les articles de première nécessité importés « de l'étranger, ainsi que pour les matières premières et moyens de « production importés par des producteurs industriels et agricoles ». Ces règlements, aussitôt rendus, devaient être soumis à la Diète aux fins d'approbation.

La nécessité de protéger la balance commerciale (déficitaire depuis mars 1924) et le conflit douanier avec l'Allemagne furent la cause des restrictions apportées en 1925 au système des droits autonomes de faveur, et il était même question de le liquider complètement. Un arrêté rendu en mai 1925 ² disposait que les faveurs ne seraient pas appliquées dans les relations avec les pays n'ayant pas conclu de conventions commerciales avec la Pologne. Venus à expiration le 1^{er} août de la même année les arrêtés en matière de droits de faveur n'ont pas été prolongés. Mais les nécessités de la vie économique obligeaient à des ménagements : au bout de quelques mois (en décembre 1925) des prolongements sont intervenus, suivis de nouveaux arrêtés. Le système des droits de faveur, bien que réduit, demeure ainsi un des instruments auxquels la politique douanière polonaise recourt en cas de be-

¹ Pour les années 1924-1930 voir *Annuaire Statistique du Ministère des Finances*, tableau : *Les taux des droits de douane et les droits effectivement perçus*, I, p. 248 ; II, p. 266 ; III, p. 246.

² Arrêté du 2 mai 1925, *J. d. L.* de 1925, N° 44, p. 309.

soin. Ces faveurs sont accordées le plus souvent « sur l'autorisation du Ministre des Finances » pour chaque cas particulier. Les autorisations sont délivrées, la plupart du temps, après avis du Ministère de l'Industrie et du Commerce. Cette procédure laisse, par conséquent, le champ libre au pouvoir discrétionnaire des autorités administratives.

Dans des conditions normales, si le tarif douanier est établi d'après des principes rationnels, les faveurs douanières accordées par le Gouvernement ne doivent pas former partie intégrante du régime douanier. Cela fait courir en effet de trop grands dangers à la stabilité, la régularité et l'impartialité de la protection douanière. Cependant, d'une manière générale, le système des droits de faveur a joué, pendant plusieurs années d'après-guerre, un rôle plutôt favorable dans le régime douanier polonais. Les formes de la vie économique encore mal définies, sujettes aux influences de facteurs passagers, ainsi que les lacunes d'un tarif élaboré en hâte, justifiaient à cette époque l'emploi de moyens permettant dans certains cas de donner plus de souplesse à la protection douanière. Ces procédés avaient toutefois l'inconvénient de rendre le tarif plus compliqué.

D'après la législation actuellement en vigueur, la base légale pour la délivrance de faveurs douanières est constituée par l'art. 23 du décret du Président de la République, du 27 octobre 1933 relatif au droit douanier. L'alinéa 1 a) de cet article autorise le Ministre des Finances, d'accord avec les Ministres de l'Industrie et du Commerce, de l'Agriculture et des Réformes Agraires, à accorder par voie d'arrêté, aux conditions délibérées en commun, « des réductions ou des exemptions » de droits de douane sur les articles de première nécessité, les articles indispensables pour la production industrielle et agricole indigène, ainsi que sur les autres articles, chaque fois que les conditions « économiques particulières nécessitent une telle faveur ».

Le Ministre des Finances établit, par voie d'arrêté, la procédure à suivre et les sanctions éventuelles à appliquer au cas de l'inobservation des conditions auxquelles les faveurs ont été subordonnées. Les dispositions concernant ces conditions sont contenues dans le § 18 de l'arrêté du Ministre des Finances du 9 octobre 1934 contenant les prescriptions exécutives du droit douanier.

Ainsi qu'on vient de le voir, le Gouvernement dispose en vertu de l'art. 23 de pouvoirs étendus dont il ne manque pas de faire usage¹. Des faveurs douanières accordées par voie d'arrêtés rendus en vertu de l'art. 23 il convient de distinguer les cas où le texte même du tarif douanier prévoit deux taux différents, l'un normal et l'autre réduit,

¹ Parmi les arrêtés les plus importants, rendus en vertu de l'art. 23, il convient de mentionner les arrêtés: du 25 octobre 1934 (*J. d. L.* de 1934, N° 96, p. 875); du 25 avril 1935 (*J. d. L.* de 1935, N° 32, p. 233); du 29 octobre 1935 (*J. d. L.* de 1935, N° 79, p. 492); du 29 avril 1936 (*J. d. L.* de 1936, N° 34, p. 269).

appliqués moyennant autorisation du Ministre des Finances. Dans ces cas il s'agit le plus souvent des marchandises pouvant être employées directement à la consommation ou pouvant servir de matière première aux fins de fabrication ultérieure. L'autorisation du Ministre des Finances dépend alors de l'emploi auquel est destinée la marchandise importée.

§ 8. — Loi du 15 juillet 1920 sur les échanges commerciaux avec l'étranger et régime du commerce extérieur

La mise en vigueur, au début de 1920, d'un nouveau tarif douanier applicable à l'ensemble des territoires polonais, a permis de réformer le régime du commerce extérieur. Tel qu'il avait été fixé par le décret du 7 février 1919, ce régime était par trop onéreux et imparfait. La réforme s'imposait encore pour une autre raison. Par suite de l'inflation, qui gagnait sans cesse en ampleur, l'indice général des prix exprimé en étalon stable s'établissait à un niveau sensiblement inférieur à celui des autres pays, et l'opinion s'accrédita d'après laquelle les exportations menaçaient de revêtir, à la faveur de ces circonstances, un caractère trop extensif, et, partant, nuisible à la consommation intérieure et ruineux pour la richesse nationale¹.

En effet, en mars 1920, le Ministre des Finances déposa sur le bureau de la Diète un « Projet de loi relatif au régime provisoire des exportations », et en avril de la même année le Ministre de l'Industrie et du Commerce en déposa un autre : « Projet de loi relatif aux échanges commerciaux avec l'étranger »². Le premier de ces projets était destiné à empêcher que des marchandises soient vendues à l'étranger à vil prix et obligeait les exportateurs à reverser au Trésor les monnaies et devises étrangères représentant le produit de leurs transactions avec l'étranger, d'après le cours fixé par le Ministre des Finances. Le second projet avait pour objet l'établissement de tout un système de contrôle d'Etat sur le commerce extérieur.

La Commission des Finances et la Commission de l'Industrie et du Commerce de la Diète Constituante après avoir examiné les deux projets de loi pendant des séances communes, en présence des représentants du Gouvernement, y apportèrent de nombreuses modifications et les amalgamèrent en un projet unique, dénommé « Loi relative aux échanges commerciaux avec l'étranger », devenu loi du 15 juillet 1920³ mise en vigueur le 20 novembre 1920.⁴

¹ Le Parti Populiste polonais « Piast » allait jusqu'à exiger l'interdiction de toutes exportations et déposa à cet effet à la Diète, en janvier 1920, une proposition de loi assez simpliste. V. Doc. Parl. Diète Constituante, Annexe N° 1392.

² V. Doc. Parl. Diète Const. Annexes N° 1595 et 1683.

³ J. d. L. de 1920, N° 79, poste 527.

⁴ Ordonnance du 30 octobre 1920, J. d. L. de 1920, N° 105, p. 697.

Dans le rapport présenté à la Diète au nom des deux commissions réunies M. André Wierzbicki exposa, avec le talent qui lui est coutumier, l'aspect économique du problème et les motifs qui ont guidé les commissions parlementaires dans l'élaboration du nouveau projet de loi.¹

Les préoccupations essentielles qu'on pouvait observer dans l'exposé des motifs, dont le Gouvernement fit accompagner ses projets, étaient celles d'enrayer les exportations pour être en mesure de satisfaire les besoins du marché intérieur, de combattre la « cherté de la vie », la crainte de voir la substance de la richesse nationale vendue à l'étranger et enfin le désir de limiter les importations pour sauvegarder la balance commerciale. Ainsi l'initiative gouvernementale était dominée par le souci de ménager les intérêts de l'économie nationale. Cependant, comme l'écrivait le Ministre de l'Industrie et du Commerce, le projet du Gouvernement ne visait pas à apporter des changements de quelque importance au principe de la réglementation du commerce extérieur.

Les commissions parlementaires envisageaient le problème sous un autre aspect. Tout en reconnaissant la nécessité de maintenir le contrôle de l'Etat sur le commerce étranger, elles considéraient cependant que la Grande Guerre a marqué, dans la politique commerciale des Etats, une période « d'autarchie économique forcée », régime exceptionnel qui doit être progressivement abandonné à l'instar des autres pays, et qu'il convient de lui en substituer un autre plus en rapport avec une situation modifiée, en cherchant à réaliser l'équilibre de la balance commerciale par le développement des exportations. Bien qu'à cette époque la guerre redoutable avec la Russie Soviétique absorbât toutes les forces de la Pologne, les commissions parlementaires se rendaient compte qu'en créant un cadre légal pour le commerce étranger il importait de donner les plus grands soins au développement des forces productives et à l'expansion économique du pays. Les commissions parlementaires estimaient que la Commission Nationale des Importations et des Exportations créée auprès du Ministère de l'Industrie et du Commerce, en vertu du décret du 7 février 1919, ne s'est point acquittée d'une manière satisfaisante de la tâche qui lui avait été confiée. Tout en écartant l'initiative privée, cette commission aurait été un organe incapable d'action créatrice, une lourde machine bureaucratique devenue une entrave de plus aux exportations. La production et les exportations se heurtaient déjà sans cela, à cette époque, à des obstacles indépendants et plus forts que la volonté du législateur. Les commissions indiquaient comme obstacles principaux : 1° les dévastations de guerre infligées à l'industrie, 2° la pénurie de

1 V. Doc. Parl. Diète Const. Annexe N° 1986.

charbon, 3° la pénurie de matériel roulant qu'éprouvaient les chemins de fer polonais. Les exportations polonaises de cette époque étaient insignifiantes au regard des importations. Si, à la faveur de l'inflation, les produits polonais ont pu pénétrer sur les marchés étrangers, il serait imprudent de ne pas tirer parti de cette conjoncture. Il faut en profiter pour organiser rationnellement les exportations en les étendant aux extrêmes limites compatibles avec les besoins du marché intérieur, tout en assurant un maximum de bénéfices à l'Etat. D'autre part il convient de restreindre l'importation aux objets indispensables, c'est-à-dire aux matières premières et aux moyens de production pour la reconstruction et le développement de l'industrie et de l'agriculture, ainsi qu'aux articles de première nécessité se trouvant en Pologne en quantités insuffisantes pour pourvoir aux besoins essentiels de la population. Telles étaient, dans leurs grandes lignes, les idées exprimées dans l'exposé des motifs, dont les commissions parlementaires firent accompagner la proposition de loi.

La proposition en question, devenue la loi du 15 juillet 1920, s'inspirait de ces opinions et accordait aux représentants des associations intéressées de producteurs une influence notable auprès des organismes ayant voix décisive en ce qui concerne les problèmes du commerce extérieur. Elle tendait à assurer à la réglementation des exportations et des importations la souplesse nécessaire, donnait aux organes créés par les branches particulières de la production des compétences en cette matière, prévoyait l'allocation de devises étrangères aux entreprises dont la production nécessite des approvisionnements à l'étranger, avec priorité en faveur des entreprises exportatrices, etc. La pensée dont s'inspirait cette loi était visiblement influencée par la législation allemande de cette époque, exception faite pour ses éléments particuliers qui servaient à l'Allemagne à tourner sciemment les clauses douanières du Traité de Versailles¹.

La loi du 15 juillet 1920, qui abrogeait le décret du 7 février 1919, s'étendait à tout le trafic de marchandises à travers les lignes de douane polonaises. Elle distinguait les trois catégories suivantes de marchandises exportées et importées en Pologne :

1° les marchandises dont l'importation ou l'exportation, après l'accomplissement des conditions prévues par la loi, le tarif et les règlements douaniers, ne nécessitait pas une autorisation spéciale ;

2° les marchandises dont l'importation ou l'exportation était prohibée ;

3° les marchandises dont l'importation ou l'exportation était soumise à une autorisation spéciale.

¹ V. F. F. LEGUEU : *Essai sur la politique commerciale de l'Allemagne depuis 1914*.

Les organes préposés à la délivrance de permis d'exportation devaient fixer des prix au-dessous desquels une marchandise ne pouvait être vendue à l'étranger. Le Ministre des Finances déterminait les devises étrangères pour lesquelles la marchandise pouvait être vendue. Le produit de toute transaction avec l'étranger devait être versé au Trésor en monnaie étrangère et l'exportateur recevait la contre-valeur en monnaie nationale, d'après le cours du jour du versement. Le Ministre des Finances, d'accord avec le Ministre de l'Industrie et du Commerce, avait le droit d'établir des taxes et primes d'exportation. Dans certains cas les exportateurs étaient tenus d'exporter à l'étranger, dans un délai déterminé, un contingent minimum.

Les tribunaux judiciaires décidaient de l'application des sanctions prévues par la loi. Les organes suivants, subordonnés au Ministère de l'Industrie et du Commerce, étaient préposés au contrôle des échanges commerciaux avec l'étranger :

a) l'Office Central d'Importations et d'Exportations, qui était l'instance supérieure ;

b) les Chambres d'Importations et d'Exportations, dont chacune contrôlait les échanges avec l'étranger pour une branche particulière de l'économie nationale ;

c) les Offices régionaux d'Importations et d'Exportations, instances inférieures, compétentes pour les branches de l'économie nationale ne possédant pas de chambres d'importations et d'exportations.

L'Office Central d'Importations et d'Exportations se composait :

1° du président, nommé par le Ministre de l'Industrie et du Commerce (d'accord avec le Ministre des Finances), responsable envers lui de l'activité de l'Office ;

2° des représentants des Ministères de l'Industrie et du Commerce (au nombre de deux), des Finances (deux), de l'Agriculture, de l'Approvisionnement, et des Chemins de Fer (à raison d'un représentant chacun) ;

3° des représentants des associations et groupements économiques, d'après une liste fixée par arrêté du Ministre de l'Industrie et du Commerce ;

4° des représentants des Chambres d'Importations et d'Exportations des Offices régionaux (de 1 à 3 représentants de chaque Chambre et Office).

L'art. 10 de la loi précisait les vastes compétences de l'Office Central d'Importations et d'Exportations. Nous nous bornerons à indiquer que cet Office exerçait une action de surveillance sur tout le commerce étranger. Il dressait la liste des marchandises dont l'importation était sujette à des restrictions ou prohibitions générales, il en réglait les modalités et avait la faculté d'en exempter les transactions particulières. En conformité des accords internationaux et des ins-

tructions du Gouvernement l'Office établissait les règles applicables au transit et délivrait des permis de transit. Il pouvait soumettre au Ministre des Finances ses propositions touchant le mode de paiement dans les opérations commerciales avec l'étranger, ainsi que le montant des taxes et primes à l'exportation, et le Ministre était tenu de son côté de consulter cet organisme avant de prendre une décision en ces matières. Enfin l'Office Central était un organe de direction, de contrôle et d'appel vis-à-vis des Chambres et des Offices régionaux.

Les Chambres d'Importations et d'Exportations devaient être créées sur l'initiative des branches particulières de la vie économique. Le Ministre de l'Industrie et du Commerce, d'accord avec le Ministre des Finances, donnait aux Chambres déjà constituées le droit d'exercer leurs fonctions en vertu de la loi. Des commissaires gouvernementaux, délégués par deux Ministres, devaient être nommés auprès de chaque Chambre. Les attributions des Chambres étaient beaucoup plus restreintes que celles de l'Office Central (délivrance de permis d'exportation et d'importation, établissement des prix d'exportation minimum et des conditions de vente, propositions à l'Office Central d'Importations et d'Exportations) et concernaient exclusivement les branches de l'économie nationale qu'elles représentaient.

Les Offices régionaux d'Importations et d'Exportations étaient créés au fur et à mesure que le besoin s'en faisait sentir dans les centres industriels et commerciaux. Ils se composaient de fonctionnaires nommés par le Ministre de l'Industrie et du Commerce, d'accord avec le Ministre des Finances, ainsi que des représentants, invités à en faire partie, des branches de l'activité économique ne possédant pas de Chambres d'Importations et d'Exportations. A l'égard de ces branches, les Offices étaient investis des mêmes compétences que les Chambres. Il y avait des Offices régionaux à Varsovie, Cracovie, Lwów, Poznan, Bydgoszcz, Cieszyn et Dantzig. L'organisation et les règles de procédure de l'Office Central, des Chambres et des Offices régionaux furent déterminées par des arrêtés spéciaux édictés en cette matière¹.

Avec l'entrée en vigueur de la loi du 15 juillet 1920 la Commission Nationale d'Importations et d'Exportations ainsi que ses succursales (à Cracovie, Cieszyn et Lwów) furent dissoutes et remplacées par les organes prévus par la loi, c'est-à-dire par les Offices régionaux.

La loi était applicable également à la partie de la Pologne ratta-

¹ Arrêté du 30 octobre 1920, *Journal des Lois* de 1920, N° 107, poste 703.

Arrêté du 30 octobre 1920, *Moniteur Polonais*, N° 268 de 1920.

Arrêté du 30 octobre 1920, *Moniteur Polonais*, N° 269 de 1920.

Arrêté du 20 novembre 1920, *Moniteur Polonais*, N° 274 de 1920.

Arrêté du 15 février 1921, *Journal des Lois* de 1921, N° 21, poste 118.

chée naguère à la Prusse. Cette partie de la Pologne après s'être libérée de la souveraineté allemande jouissait à titre provisoire, dans le domaine du contrôle du commerce extérieur, de même que pour les autres services publics, d'un régime juridique et d'une administration distincte¹. L'organe compétent pour statuer sur ces matières était l'Office du Commerce Extérieur à Poznan et ses succursales dans quatre villes (Bydgoszcz, Torun, Tczew et Grudziadz). La mise en vigueur de la loi en question entraîna la disparition de ces organismes².

Le régime institué par la loi du 15 juillet 1920 a duré près de quatre ans. Sa pièce essentielle, l'Office Central d'Importations et d'Exportations, s'acquittait de ses tâches d'une manière plus ou moins satisfaisante, plutôt mal que bien, et il s'attira de nombreuses animosités des groupes intéressés. Sans aucun doute l'application pratique de la loi se montra très inférieure à l'intention du législateur.

Pendant cette période de quatre ans on publia plusieurs listes de marchandises prohibées à l'importation et à l'exportation, ainsi que nombre de modifications qui y furent apportées par la suite³. Etaient prohibées à l'importation les marchandises considérées comme objets de luxe ou superflues pour l'économie nationale. Les prohibitions de sortie comprenaient en premier lieu les produits alimentaires ainsi que certaines matières premières nécessaires à l'industrie. La plupart des marchandises dont l'exportation était interdite consistait en produits agricoles.⁴ La préoccupation dominante de l'Office Central d'Importations et d'Exportations consistait à faire fonctionner un système transitoire qui préparerait un régime du commerce extérieur libre de toutes restrictions et prohibitions. Les tendances libérales se dessinèrent nettement dès le milieu de l'année 1921.

De nombreux produits de l'agriculture, dont les plus importants, n'en continuèrent pas moins à figurer le plus longtemps sur les listes des marchandises dont l'exportation restait prohibée. Pendant certaines périodes le Ministre des Finances utilisait largement, lors de l'oc-

¹ Pour les arrêtés et avis en cette matière, applicables aux provinces ex-allemandes, voir: *Hebdomadaire Officiel du Conseil Populaire Suprême* (Poznan 1919) N° 3; *Hebdomadaire Officiel* (Poznan 1919) N° 1, 16, 51, 54, 65, 67; *Journal Officiel de l'ancienne province prussienne*, N° 1 et 10 de 1920. Etait applicable à cette province l'art. 2 de la loi du 1^{er} août 1919 sur l'organisation provisoire de l'administration de l'ancienne Pologne prussienne. (*J. d. L.* de 1919, N° 64, p. 385.)

² § 33 de l'arrêté du 30 oct. 1920, *J. d. L.* de 1920, N° 107, p. 703.

³ *V. J. d. L.* de 1921, N° 18, p. 107, N° 27, p. 160, N° 57, p. 364; *Moniteur Polonais* de 1921: N°s 148, 200, 201, 204, 212, 244, 257; de 1922: N°s 45, 163, 177, 206, 216, 272; de 1923: N°s 19, 59, 60, 113, 116, 142, 246; de 1924: N°s 75, 146.

⁴ V. l'étude de M. Léonard KRAWULSKI, *La réglementation des exportations d'articles agricoles en Pologne de 1918 à 1923*. Outre un exposé systématique et détaillé, l'étude contient des données touchant les restrictions apportées au commerce extérieur, prises dans leur ensemble, ainsi que l'organisation des services compétents pendant la période considérée.

troi de permis d'exportation de ces produits agricoles, le droit qu'il tenait de la loi du 15 juillet 1920 d'établir des taxes de sortie.¹

Cet état de choses a vivement mécontenté l'agriculture qui se plaignait, surtout dans les premiers mois de 1924, de la situation qui lui était faite. Ces doléances trouvèrent leur écho au Parlement.² Les agriculteurs dénonçaient la politique d'exportation du Gouvernement comme préjudiciable aux intérêts agricoles et de nature à supprimer la rentabilité de cette branche de l'économie nationale et à accentuer la disproportion entre les prix des articles industriels et agricoles. Les agriculteurs demandaient par conséquent la levée de toutes restrictions et taxes grevant l'exportation des produits du sol.

Ce point de vue du monde agricole a été apprécié avec criticisme par M. Ladislas Grabski, ancien président du Conseil et Ministre des Finances, auteur de la réforme monétaire en Pologne et agriculteur lui-même. Il écrit notamment dans ses souvenirs publiés en 1927³ : « Les agriculteurs persistent dans l'opinion que je leur ai causé le plus grand tort en m'abstenant, dès la prise du pouvoir en 1924, de supprimer les taxes d'exportation. Le gouvernement Witos aurait déjà pris un engagement dans ce sens en levant l'impôt sur la fortune, mais n'aurait pas tenu sa promesse. Quant à moi je n'avais jamais rien promis, parce que la suppression de toutes les taxes grevant les exportations agricoles n'est pas l'affaire d'un jour. En Allemagne, après la réforme douanière, les prohibitions et droits de sortie furent encore longtemps maintenus avant d'être progressivement levés, comme chez nous. Pour ma part, j'abordai la solution du problème dans le seul esprit conforme à l'intérêt national : les prohibitions et droits de sortie ne pouvaient être supprimés que progressivement ».

« Les agriculteurs se rendirent compte que la production ne couvrait pas ses frais. J'étais d'accord avec eux sur ce point qu'il fallait remédier à cet état de choses. Dans cet ordre d'idées je me suis assigné comme première tâche la réduction des prix industriels et je n'acceptai le renchérissement des produits agricoles qu'à con-

¹ Le produit des taxes de sortie, comparé à celui des droits d'entrée était insignifiant. D'une manière générale les taxes à l'exportation étaient modérées et ne firent pas sérieusement obstacle au développement des exportations nationales, ainsi qu'il ressort des données ci-dessous, pour les années 1922-1924, en millions de zlotys :

	1922	1923	1924
Recettes des droits d'entrée	23,5	41,4	215,2
Recettes des taxes de sortie	1,0	6,7	10,7
Valeur totale des exportations	655,1	1195,5	1265,8

² V. Doc. Parl. Diète (1^{re} législature), Annexes N^{os} 1027, 1037, 1039, 1294 et comptes rendus des séances 138 et 148 de la Diète (1^{re} législature).

³ *Deux années de travail à la base de notre Etat* (1924-1925), p. 47 et suivantes.

« dition de ne pas être subit et de ménager la transition. L'intérêt évident de l'Etat l'exigeait. Mais les agriculteurs ne voulaient rien entendre; ils refusaient notamment de tenir compte que le monde entier traversait une crise agricole, que la Pologne a connu de telles crises après chaque guerre. S'enfermant dans le cercle étroit de leurs conceptions, ils ne cessaient de répéter, en désorientant l'opinion publique, que c'est la faute du gouvernement si le blé se vend trop bon marché et les chaussures trop cher.

« Sans doute, les leaders du monde agricole, et particulièrement ceux qui avaient un peu d'instruction en matière économique, n'étaient pas sans se rendre compte, dès le début, que c'est plutôt la crise mondiale, que les impôts et la politique douanière du gouvernement, qui était la cause principale des difficultés avec lesquelles l'agriculture est aux prises ».

« Si les agriculteurs faisaient grief à mon gouvernement de ne pas tenir compte de leur opinion, ce qui était exact sans prouver pour cela que je négligeais les intérêts agricoles, ma politique industrielle n'eut pas à affronter des critiques de quelque vivacité ». Et M. Grabski d'ajouter : « ...les délégations des agriculteurs formulaient d'habitude leurs revendications d'une manière exagérée où dominaient les motifs politiques, ce qui m'obligeait à observer à leur égard une attitude défensive... ».

Mais la loi du 15 juillet 1920 ne donnait pas non plus satisfaction au Gouvernement. C'est la conclusion qui se dégage du projet de loi « autorisant les Ministres de l'Industrie et du Commerce et des Finances à restreindre les importations, les exportations et le transit », déposé à la Diète par le Ministre de l'Industrie et du Commerce au début du mois de février 1922¹. Cette loi devait remplacer la loi du 15 juillet 1920. Comme on pouvait lire dans l'exposé des motifs, la loi portait du principe que les restrictions du commerce extérieur et toutes les questions qui s'y rattachent forment partie intégrante de la législation douanière et, partant, ne doivent pas être réglées par des lois particulières, ce qui était le cas jusqu'à ce jour. Les diverses dispositions de cette loi devaient être incorporées à la législation douanière lors de son élaboration. Sans entrer dans les détails du projet, il y a lieu d'indiquer qu'il réservait toutes les questions touchant aux restrictions et prohibitions d'entrée, de sortie et de transit à la compétence exclusive des Ministres de l'Industrie et du Commerce et des Finances, qui recevaient pleins pouvoirs pour rendre des arrêtés en cette matière, les modifier, abroger et autoriser des dérogations à titre exceptionnel. Les arrêtés concernant les produits agricoles et les engrais artificiels devaient, aux termes du projet de loi, être rendus

¹ Doc. Parl. Diète Const. Annexe N° 3311.

d'accord avec le Ministre de l'Agriculture. Les Ministres de l'Industrie et du Commerce et des Finances avaient également la faculté d'établir par arrêtés des taxes d'exportation, de les abroger et modifier. Avec l'abrogation de la loi du 15 juillet 1920 devait être supprimé l'Office Central d'Importations et d'Exportations, dont le mécanisme, ainsi que l'a déclaré le Ministre de l'Industrie et du Commerce, « s'avéra trop lourd et même superflu ». Les fonctions de cet organisme, simplifiées dans ses rouages, devaient être dévolues à une section spéciale du Ministère de l'Industrie et du Commerce.

Fin février 1922 la Diète renvoya ce projet à la Commission des Finances. Étudié et amendé par celle-ci, il fut l'objet d'une discussion circonstanciée à la Diète en mai de la même année, puis renvoyée de-rechef à la Commission, pour ne plus jamais en sortir¹.

Enfin la loi du 15 juillet 1920, qui avait fortement marqué l'économie nationale de son empreinte au cours des quatre années de son application, ainsi que tous les arrêtés exécutifs qui s'y rattachaient, furent abrogés par la loi du 31 juillet 1924, touchant le règlement du régime douanier, entrée en vigueur fin septembre de la même année.

L'art. 7 de cette dernière loi, entre autres pouvoirs en matière douanière réservés au Ministre des Finances agissant en accord avec les Ministres de l'Industrie et du Commerce et de l'Agriculture, autorisait ces ministres à établir « par voie de règlements provisoires, jusqu'au moment de la stabilisation des conditions économiques » des droits de sortie et à adapter leurs taux aux variations du mouvement général des affaires (art. 7 al. *a*) ; à établir des prohibitions d'entrée, de sortie et de transit avec faculté d'autoriser, à titre exceptionnel, l'importation, l'exportation ou le transit de marchandises prohibées, ainsi qu'à établir des taxes d'exportation (art. 7 al. *h*). Les exemptions au profit de transports particuliers de marchandises pouvaient avoir pour contre-partie l'obligation de stipuler le règlement en monnaies étrangères, qui devaient être reversées au Trésor au cours du jour. Les certificats d'exportation, d'importation et de transit étaient délivrés par le Ministre de l'Industrie et du Commerce.

A l'alinéa *h* de l'art. 7, nous trouvons deux autres dispositions qui méritent de retenir l'attention. Aux termes de l'une d'elles, les prohibitions de sortie ne pouvaient frapper que les matières premières indispensables à l'industrie nationale, au termes de l'autre, les prohibitions de sortie pouvaient être établies par des règlements rendus par le Conseil des Ministres et non par les Ministres intéressés. Ces deux dispositions, auxquelles s'ajoutait l'obligation pour le Ministre des Finances de consulter, non seulement le Ministre de l'Industrie et du

¹ Doc. Parl. Diète Const. Annexe N° 3511 et comptes rendus des séances 289 et 312 de la Diète Const.

Commerce, mais aussi celui de l'Agriculture chaque fois qu'il agissait en vertu des pouvoirs qu'il tenait de l'art. 7, représentaient un succès de l'agriculture sur le terrain parlementaire, une sorte de satisfaction donnée à l'agriculture pour la situation désavantagée qui lui était faite jusqu'à ce jour. Ces amendements ont été apportés au projet gouvernemental par la Diète. Ainsi l'agriculture voulait restreindre la sphère d'application des interdictions de sortie qu'elle avait si douloureusement ressenties pendant la période où la loi de 1920 était en vigueur. Elle s'attachait à faire revivre un caractère d'exception aux dispositions, réglémentant dans un sens restrictif le commerce extérieur et à permettre au Ministre de l'Agriculture d'influer sur la politique douanière.

Nous avons déjà indiqué, à propos du système des coefficients et du système des droits de faveur, que les arrêtés rendus en cette matière, aussi nombreux que sujets à variations, ne faisaient que compliquer le tarif douanier à tel point qu'il était extrêmement malaisé de se tenir exactement au courant du statut douanier en vigueur. Point n'est besoin d'ajouter que les prescriptions changeantes édictées en application de la loi du 15 juillet 1920 et qui instituaient des prohibitions et restrictions d'entrée et de sortie pour différentes marchandises, des taxes d'exportation, des contingentements de marchandises, qui fixaient les conditions des licences à accorder etc., ne faisaient qu'aggraver cet état de choses. D'autre part elles étaient la cause indirecte de l'atmosphère malsaine qui, à ce moment, entourait le commerce étranger et attirait vers lui des éléments indésirables, n'ayant, pour traiter ces affaires, d'autre compétence que celle de tourner habilement les difficultés d'ordre formel que la loi opposait aux échanges avec l'étranger.

Pour donner une idée exacte du statut juridique du commerce extérieur de la Pologne à cette époque, il convient de rappeler qu'en dehors des prescriptions touchant les douanes, le commerce avait à se conformer à la réglementation visant le commerce des devises et les opérations monétaires avec l'étranger. L'intervention et le contrôle de l'Etat dans ce domaine remonte à septembre 1919, fut créé l'Office Central des Devises, dont l'existence éphémère n'a duré que jusqu'à novembre de la même année. Il était modelé sur l'institution analogue créée pendant la guerre en Allemagne en vertu de l'ordonnance du 20 janvier 1916. Par la suite, la loi du 9 juillet 1919 donnait pour une année pleins pouvoirs au Gouvernement pour rendre des arrêtés portant réglementation du trafic monétaire avec l'étranger. Les lois du 8 juillet et 17 décembre 1921 ont renouvelé ces pleins pouvoirs. L'étape suivante dans cette voie fut la loi du 2 mars 1923, prorogée par les lois du 20 mars 1924, 31 mars 1925, 23 juillet 1926 et par l'ordonnance du Président de la République du 26 mars 1927. En vertu

de ces lois, des arrêtés du Ministre des Finances réglaient de manière différente, selon les époques, le commerce et les conditions d'achat de moyens de paiement pour l'étranger. Le contrôle et les restrictions dans ce domaine ne furent supprimés que par un arrêté du Ministre des Finances du 2 novembre 1927.¹

L'ensemble de ces règles variables à l'excès, et se superposant les unes aux autres, représentait un maquis dans lequel seuls des spécialistes, se tenant exactement au courant de tous les détails des prescriptions décrétées en cette matière, étaient en mesure de se reconnaître. Il ne suffisait pas toutefois d'être informé d'une manière précise sur le statut juridique du commerce extérieur; l'importateur et l'exportateur étaient en outre tenus de procéder à de multiples formalités et manipulations requises. Les démarches dans les bureaux causaient de longs retards et gênaient les opérations commerciales. Sans doute ces formalités étaient justifiées au point de vue du mécanisme institué par la loi; leur existence et leur nombre n'en aggravaient pas moins les lenteurs de la machine bureaucratique, causaient un gaspillage de l'énergie et freinaient l'initiative des intéressés.

§ 9. — Dispositions constitutionnelles

Le 17 mars 1921 la Pologne s'est donnée une constitution qui est restée en vigueur jusqu'au 24 avril 1935. Celle-ci contenait deux articles touchant le problème qui nous intéresse, l'art. 6 et l'art. 49.

L'art. 6 était conçu en ces termes: « Seule la loi peut autoriser
« l'émission d'un emprunt d'Etat, permettre d'aliéner, échanger ou
« grever les biens immobiliers de l'Etat, établir un impôt (une taxe,
« des droits de douane ou un monopole), introduire un système moné-
« taire ou accorder la garantie financière de l'Etat. »

Ces dispositions étaient claires et n'appelaient aucun commentaire. Cependant, en ce qui concerne les douanes, les dispositions de la constitution restèrent lettre morte. Aussi bien l'établissement des tarifs douaniers que leur révision ou modification, totale ou partielle, ou enfin l'établissement de droits particuliers, étaient effectués par arrêtés gouvernementaux, en vertu d'autorisations parlementaires d'une légalité plus ou moins douteuse. La résolution, déjà analysée, de la Diète Constituante du 1^{er} août 1919 était considérée d'abord comme la base juridique des pouvoirs gouvernementaux en cette matière. Plus tard c'était, pour une durée déterminée, la loi du 11 janvier 1924 sur l'assainissement du trésor public et la réforme monétaire. Puis ce fut la loi du 31 juillet 1924 touchant le règlement du régime douanier, dont l'art. 7 (notamment l'alinéa i) interprété extensive-

¹ Le décret du Président de la République en date du 26 avril 1936 vient de remettre en vigueur la réglementation des devises en Pologne (*J. d. L.* de 1936, Nr. 32, p. 249).

ment, permettait d'en déduire des pleins pouvoirs illimités pour le Gouvernement afin de statuer, par voie de règlements, sur les matières de la politique douanière réservées au Parlement. Enfin, on se servit de la loi du 17 mars 1932 autorisant le Président de la République à promulguer des décrets-lois, pour introduire par cette voie en 1932 un nouveau tarif douanier. ¹

Dès le moment où la loi du 31 juillet 1934 a perdu force obligatoire et le décret présidentiel du 27 octobre 1933 relatif au droit douanier est entré en vigueur, c'est-à-dire depuis le 30 octobre 1934, le Gouvernement a été doté de pouvoirs étendus pour modifier et établir les droits de douane en vertu des articles 13 et 14 du dit décret. Nous aurons encore l'occasion de reparler de ces textes législatifs (v. *infra*). Ainsi, le régime douanier de la Pologne est, dans sa presque totalité, l'œuvre du Gouvernement réalisée sans que le Parlement ait exercé sur elle, en fait, une influence décisive.

Passons à l'art. 49 ainsi conçu :

« Le Président de la République conclut les traités et les conventions internationales et les porte à la connaissance de la Diète. Les traités de commerce, les conventions douanières, les accords qui entraînent des charges financières permanentes pour l'Etat ou des obligations pour les citoyens, ou encore qui entraînent une modification des frontières de l'Etat, enfin les traités d'alliance — exigent le consentement de la Diète. »

Nous nous abstiendrons de donner l'analyse juridique de cet article qui, soit dit en passant, présentait une grande analogie avec l'art. 8 de la loi constitutionnelle française du 16 juillet 1875. Il suffira de constater qu'en vertu de cet article la Constitution garantissait au Président de la République le droit de conclure des traités de commerce et des conventions douanières et que ces accords nécessitaient l'approbation de la Diète.

C'est à l'art. 49 de la Constitution que se rattachait le projet de loi déposé par le Gouvernement en avril 1925 « autorisant le Conseil des Ministres à conférer par voie d'ordonnance la clause de la nation la plus favorisée ». ² Il résulte des motifs du projet que l'initiative du Gouvernement avait été déterminée par le fait qu'une longue période de temps pouvait s'écouler entre la conclusion d'une convention de commerce et le vote du Parlement autorisant la ratification ; et de ce fait les parties étaient privées du bénéfice de la convention. Comme les parties contractantes ont généralement intérêt à voir entrer en vigueur dans le plus bref délai possible les avantages qu'elles s'accordent mutuellement dans leurs relations commerciales, la procé-

¹ V. *infra*, Chapitre IX, § 8.

² Doc. Parl. Diète (1^{re} législature). Annexe N° 1880.

droit par l'entente normale parait en l'occurrence, trop peu expéditive au Gouvernement.

Afin de parer dans une certaine mesure à ces inconvénients, le projet proposait que le Conseil des Ministres fût autorisé, sur proposition du Ministre de l'Industrie et du Commerce, à accorder et à retirer par ordonnance la clause de la nation la plus favorisée en matière commerciale aux États avec lesquels des conventions commerciales contenant cette clause, ont été conclues et non encore ratifiées. Si le projet de loi portant ratification d'une convention commerciale est rejeté par la Diète, la clause de la nation la plus favorisée, accordée par anticipation, aurait expiré dans les quinze jours à dater du rejet du projet de ratification.

Le Ministre de l'Industrie et du Commerce, qui avait déposé le projet, a indiqué dans l'exposé des motifs que les Gouvernements de certains États, notamment de la France et de la Belgique, ont la faculté de decreter la mise en vigueur à titre provisoire des conventions commerciales. En effet le projet polonais avait pu nous offrir une certaine ressemblance avec la loi française du 29 juillet 1919 tout en différant de celle sur certains points. La loi française portait en effet :

« Le Gouvernement est autorisé à négocier avec les pays étrangers pour une durée déterminée la concession de réductions de droits sur le tarif général, valables en contrepartie des traités existant entre ce tarif de droit commun et le tarif minimum.

« Les réductions accordées dans ces conditions pourront, en échange d'avantages commerciaux, être mises provisoirement en application par décrets rendus en conseil des ministres. Dans ces cas les accords conclus devront être soumis à la ratification des Chambres, immédiatement si elles sont réunies, sinon dès l'ouverture de la session suivante. »

En comparant le texte ci-dessus avec celui du projet polonais, on aperçoit à peine les différences. Nous ne les analysons pas en détail, mais une leçon est assignée à la loi française tout à fait différent.

En étudiant le projet, la Commission de l'Industrie et du Commerce de la Diète ne se rendit pas aux raisons alléguées par le Gouvernement dans l'exposé des motifs.¹ La Commission reconnaît que la situation ne justifiait pas l'octroi au Gouvernement de pouvoirs à l'égard notamment pour conclure la clause de la nation la plus favorisée par voie d'ordonnance. Elle n'acceptait de donner cette autorisation qu'en vue d'un seul cas dont il était alors question, à savoir

¹ Doc. Parl. Diète (1^{re} législature), Annexe N° 1945.

des facteurs de la déstabilisation. Elle se refuse à reconnaître le caractère de l'ajournement d'après lequel le réajournement par conséquent serait considéré comme le contraire à la réalisation des tâches, estimant que le Gouvernement lui-même met plus la tête à accomplir les projets de réalisation à l'apparition de la Duma.

Dans la même pensée de la Duma¹ le rapporteur de la commission de révisions que le Gouvernement avait nommé pour examiner les projets relatifs à la loi sur l'organisation des institutions de la loi de plus favorable. La commission fit remarquer qu'une grande proportion des amendements pour améliorer des dispositions favorables par la loi de la loi de plus favorable et que le projet est de nature à compléter avec les amendements révisés au Parlement en vertu de l'art. 65 de la Constitution. La Duma partage l'opinion de la commission et le projet est voté par une voix. Elle même remarque, d'ailleurs, que la proposition formulée par la commission, la Duma accepte par le Parlement, le Gouvernement a renoncé à la République. Toutefois, que la loi de la loi de plus favorable se réalise ou non, ainsi qu'une réforme favorise le Gouvernement à renoncer plus rapidement au Parlement les projets de loi relatifs à la réalisation des amendements gouvernementaux après l'avis du Gouvernement sur ces projets.

Mais au cours de l'été 1921 le Gouvernement passa avec les députés une entente à son avis l'art. 65 de la loi de 1922 de nouvelles dispositions de loi de droit prévoyant par des conventions gouvernementales, le projet avait la réalisation de même. La loi avait été adoptée par la Duma. Elle était devenue la loi de plus favorable à par suite de l'adoption du Ministre des Finances. On peut dire à cet égard l'opinion des députés de droit favorable par le Ministre des Finances, qui était ainsi, les deux les mêmes. Les suivantes conclues par la Puissance : 1) accord préliminaire avec la Chambre du 22 décembre 1921 ; 2) protocole additionnel du 28 avril 1922 au traité de commerce avec la Suède, après le 22 décembre 1922 ; 3) protocole additionnel du 25 juin 1922 à la convention de commerce de 1921 à l'Allemagne après le 25 avril 1921 ; 4) protocole additionnel du 2 juin 1922 à la convention commerciale avec la France, après le 2 décembre 1921 ; 5) traité de commerce et de navigation avec la France du 17 février 1923 ; 6) convention de commerce et de navigation avec la Roumanie du 28 juin 1923 ; 7) protocole additionnel du 21 août 1923 à la convention commerciale

¹ V. compte rendu de la 25^e séance de la Duma du 10 juin 1921.

² V. *Journal*, par 10^e 145 et 146 de 1922, 10^e 145 de 1921, 10^e 174 et 175 de 1920, 10^e 174 de 1919, 10^e 174 de 1918, 10^e 174 de 1917, 10^e 174 de 1916, 10^e 174 de 1915, 10^e 174 de 1914, 10^e 174 de 1913, 10^e 174 de 1912, 10^e 174 de 1911, 10^e 174 de 1910, 10^e 174 de 1909, 10^e 174 de 1908, 10^e 174 de 1907, 10^e 174 de 1906, 10^e 174 de 1905, 10^e 174 de 1904, 10^e 174 de 1903, 10^e 174 de 1902, 10^e 174 de 1901, 10^e 174 de 1900, 10^e 174 de 1899, 10^e 174 de 1898, 10^e 174 de 1897, 10^e 174 de 1896, 10^e 174 de 1895, 10^e 174 de 1894, 10^e 174 de 1893, 10^e 174 de 1892, 10^e 174 de 1891, 10^e 174 de 1890, 10^e 174 de 1889, 10^e 174 de 1888, 10^e 174 de 1887, 10^e 174 de 1886, 10^e 174 de 1885, 10^e 174 de 1884, 10^e 174 de 1883, 10^e 174 de 1882, 10^e 174 de 1881, 10^e 174 de 1880, 10^e 174 de 1879, 10^e 174 de 1878, 10^e 174 de 1877, 10^e 174 de 1876, 10^e 174 de 1875, 10^e 174 de 1874, 10^e 174 de 1873, 10^e 174 de 1872, 10^e 174 de 1871, 10^e 174 de 1870, 10^e 174 de 1869, 10^e 174 de 1868, 10^e 174 de 1867, 10^e 174 de 1866, 10^e 174 de 1865, 10^e 174 de 1864, 10^e 174 de 1863, 10^e 174 de 1862, 10^e 174 de 1861, 10^e 174 de 1860, 10^e 174 de 1859, 10^e 174 de 1858, 10^e 174 de 1857, 10^e 174 de 1856, 10^e 174 de 1855, 10^e 174 de 1854, 10^e 174 de 1853, 10^e 174 de 1852, 10^e 174 de 1851, 10^e 174 de 1850, 10^e 174 de 1849, 10^e 174 de 1848, 10^e 174 de 1847, 10^e 174 de 1846, 10^e 174 de 1845, 10^e 174 de 1844, 10^e 174 de 1843, 10^e 174 de 1842, 10^e 174 de 1841, 10^e 174 de 1840, 10^e 174 de 1839, 10^e 174 de 1838, 10^e 174 de 1837, 10^e 174 de 1836, 10^e 174 de 1835, 10^e 174 de 1834, 10^e 174 de 1833, 10^e 174 de 1832, 10^e 174 de 1831, 10^e 174 de 1830, 10^e 174 de 1829, 10^e 174 de 1828, 10^e 174 de 1827, 10^e 174 de 1826, 10^e 174 de 1825, 10^e 174 de 1824, 10^e 174 de 1823, 10^e 174 de 1822, 10^e 174 de 1821, 10^e 174 de 1820, 10^e 174 de 1819, 10^e 174 de 1818, 10^e 174 de 1817, 10^e 174 de 1816, 10^e 174 de 1815, 10^e 174 de 1814, 10^e 174 de 1813, 10^e 174 de 1812, 10^e 174 de 1811, 10^e 174 de 1810, 10^e 174 de 1809, 10^e 174 de 1808, 10^e 174 de 1807, 10^e 174 de 1806, 10^e 174 de 1805, 10^e 174 de 1804, 10^e 174 de 1803, 10^e 174 de 1802, 10^e 174 de 1801, 10^e 174 de 1800, 10^e 174 de 1799, 10^e 174 de 1798, 10^e 174 de 1797, 10^e 174 de 1796, 10^e 174 de 1795, 10^e 174 de 1794, 10^e 174 de 1793, 10^e 174 de 1792, 10^e 174 de 1791, 10^e 174 de 1790, 10^e 174 de 1789, 10^e 174 de 1788, 10^e 174 de 1787, 10^e 174 de 1786, 10^e 174 de 1785, 10^e 174 de 1784, 10^e 174 de 1783, 10^e 174 de 1782, 10^e 174 de 1781, 10^e 174 de 1780, 10^e 174 de 1779, 10^e 174 de 1778, 10^e 174 de 1777, 10^e 174 de 1776, 10^e 174 de 1775, 10^e 174 de 1774, 10^e 174 de 1773, 10^e 174 de 1772, 10^e 174 de 1771, 10^e 174 de 1770, 10^e 174 de 1769, 10^e 174 de 1768, 10^e 174 de 1767, 10^e 174 de 1766, 10^e 174 de 1765, 10^e 174 de 1764, 10^e 174 de 1763, 10^e 174 de 1762, 10^e 174 de 1761, 10^e 174 de 1760, 10^e 174 de 1759, 10^e 174 de 1758, 10^e 174 de 1757, 10^e 174 de 1756, 10^e 174 de 1755, 10^e 174 de 1754, 10^e 174 de 1753, 10^e 174 de 1752, 10^e 174 de 1751, 10^e 174 de 1750, 10^e 174 de 1749, 10^e 174 de 1748, 10^e 174 de 1747, 10^e 174 de 1746, 10^e 174 de 1745, 10^e 174 de 1744, 10^e 174 de 1743, 10^e 174 de 1742, 10^e 174 de 1741, 10^e 174 de 1740, 10^e 174 de 1739, 10^e 174 de 1738, 10^e 174 de 1737, 10^e 174 de 1736, 10^e 174 de 1735, 10^e 174 de 1734, 10^e 174 de 1733, 10^e 174 de 1732, 10^e 174 de 1731, 10^e 174 de 1730, 10^e 174 de 1729, 10^e 174 de 1728, 10^e 174 de 1727, 10^e 174 de 1726, 10^e 174 de 1725, 10^e 174 de 1724, 10^e 174 de 1723, 10^e 174 de 1722, 10^e 174 de 1721, 10^e 174 de 1720, 10^e 174 de 1719, 10^e 174 de 1718, 10^e 174 de 1717, 10^e 174 de 1716, 10^e 174 de 1715, 10^e 174 de 1714, 10^e 174 de 1713, 10^e 174 de 1712, 10^e 174 de 1711, 10^e 174 de 1710, 10^e 174 de 1709, 10^e 174 de 1708, 10^e 174 de 1707, 10^e 174 de 1706, 10^e 174 de 1705, 10^e 174 de 1704, 10^e 174 de 1703, 10^e 174 de 1702, 10^e 174 de 1701, 10^e 174 de 1700, 10^e 174 de 1699, 10^e 174 de 1698, 10^e 174 de 1697, 10^e 174 de 1696, 10^e 174 de 1695, 10^e 174 de 1694, 10^e 174 de 1693, 10^e 174 de 1692, 10^e 174 de 1691, 10^e 174 de 1690, 10^e 174 de 1689, 10^e 174 de 1688, 10^e 174 de 1687, 10^e 174 de 1686, 10^e 174 de 1685, 10^e 174 de 1684, 10^e 174 de 1683, 10^e 174 de 1682, 10^e 174 de 1681, 10^e 174 de 1680, 10^e 174 de 1679, 10^e 174 de 1678, 10^e 174 de 1677, 10^e 174 de 1676, 10^e 174 de 1675, 10^e 174 de 1674, 10^e 174 de 1673, 10^e 174 de 1672, 10^e 174 de 1671, 10^e 174 de 1670, 10^e 174 de 1669, 10^e 174 de 1668, 10^e 174 de 1667, 10^e 174 de 1666, 10^e 174 de 1665, 10^e 174 de 1664, 10^e 174 de 1663, 10^e 174 de 1662, 10^e 174 de 1661, 10^e 174 de 1660, 10^e 174 de 1659, 10^e 174 de 1658, 10^e 174 de 1657, 10^e 174 de 1656, 10^e 174 de 1655, 10^e 174 de 1654, 10^e 174 de 1653, 10^e 174 de 1652, 10^e 174 de 1651, 10^e 174 de 1650, 10^e 174 de 1649, 10^e 174 de 1648, 10^e 174 de 1647, 10^e 174 de 1646, 10^e 174 de 1645, 10^e 174 de 1644, 10^e 174 de 1643, 10^e 174 de 1642, 10^e 174 de 1641, 10^e 174 de 1640, 10^e 174 de 1639, 10^e 174 de 1638, 10^e 174 de 1637, 10^e 174 de 1636, 10^e 174 de 1635, 10^e 174 de 1634, 10^e 174 de 1633, 10^e 174 de 1632, 10^e 174 de 1631, 10^e 174 de 1630, 10^e 174 de 1629, 10^e 174 de 1628, 10^e 174 de 1627, 10^e 174 de 1626, 10^e 174 de 1625, 10^e 174 de 1624, 10^e 174 de 1623, 10^e 174 de 1622, 10^e 174 de 1621, 10^e 174 de 1620, 10^e 174 de 1619, 10^e 174 de 1618, 10^e 174 de 1617, 10^e 174 de 1616, 10^e 174 de 1615, 10^e 174 de 1614, 10^e 174 de 1613, 10^e 174 de 1612, 10^e 174 de 1611, 10^e 174 de 1610, 10^e 174 de 1609, 10^e 174 de 1608, 10^e 174 de 1607, 10^e 174 de 1606, 10^e 174 de 1605, 10^e 174 de 1604, 10^e 174 de 1603, 10^e 174 de 1602, 10^e 174 de 1601, 10^e 174 de 1600, 10^e 174 de 1599, 10^e 174 de 1598, 10^e 174 de 1597, 10^e 174 de 1596, 10^e 174 de 1595, 10^e 174 de 1594, 10^e 174 de 1593, 10^e 174 de 1592, 10^e 174 de 1591, 10^e 174 de 1590, 10^e 174 de 1589, 10^e 174 de 1588, 10^e 174 de 1587, 10^e 174 de 1586, 10^e 174 de 1585, 10^e 174 de 1584, 10^e 174 de 1583, 10^e 174 de 1582, 10^e 174 de 1581, 10^e 174 de 1580, 10^e 174 de 1579, 10^e 174 de 1578, 10^e 174 de 1577, 10^e 174 de 1576, 10^e 174 de 1575, 10^e 174 de 1574, 10^e 174 de 1573, 10^e 174 de 1572, 10^e 174 de 1571, 10^e 174 de 1570, 10^e 174 de 1569, 10^e 174 de 1568, 10^e 174 de 1567, 10^e 174 de 1566, 10^e 174 de 1565, 10^e 174 de 1564, 10^e 174 de 1563, 10^e 174 de 1562, 10^e 174 de 1561, 10^e 174 de 1560, 10^e 174 de 1559, 10^e 174 de 1558, 10^e 174 de 1557, 10^e 174 de 1556, 10^e 174 de 1555, 10^e 174 de 1554, 10^e 174 de 1553, 10^e 174 de 1552, 10^e 174 de 1551, 10^e 174 de 1550, 10^e 174 de 1549, 10^e 174 de 1548, 10^e 174 de 1547, 10^e 174 de 1546, 10^e 174 de 1545, 10^e 174 de 1544, 10^e 174 de 1543, 10^e 174 de 1542, 10^e 174 de 1541, 10^e 174 de 1540, 10^e 174 de 1539, 10^e 174 de 1538, 10^e 174 de 1537, 10^e 174 de 1536, 10^e 174 de 1535, 10^e 174 de 1534, 10^e 174 de 1533, 10^e 174 de 1532, 10^e 174 de 1531, 10^e 174 de 1530, 10^e 174 de 1529, 10^e 174 de 1528, 10^e 174 de 1527, 10^e 174 de 1526, 10^e 174 de 1525, 10^e 174 de 1524, 10^e 174 de 1523, 10^e 174 de 1522, 10^e 174 de 1521, 10^e 174 de 1520, 10^e 174 de 1519, 10^e 174 de 1518, 10^e 174 de 1517, 10^e 174 de 1516, 10^e 174 de 1515, 10^e 174 de 1514, 10^e 174 de 1513, 10^e 174 de 1512, 10^e 174 de 1511, 10^e 174 de 1510, 10^e 174 de 1509, 10^e 174 de 1508, 10^e 174 de 1507, 10^e 174 de 1506, 10^e 174 de 1505, 10^e 174 de 1504, 10^e 174 de 1503, 10^e 174 de 1502, 10^e 174 de 1501, 10^e 174 de 1500, 10^e 174 de 1499, 10^e 174 de 1498, 10^e 174 de 1497, 10^e 174 de 1496, 10^e 174 de 1495, 10^e 174 de 1494, 10^e 174 de 1493, 10^e 174 de 1492, 10^e 174 de 1491, 10^e 174 de 1490, 10^e 174 de 1489, 10^e 174 de 1488, 10^e 174 de 1487, 10^e 174 de 1486, 10^e 174 de 1485, 10^e 174 de 1484, 10^e 174 de 1483, 10^e 174 de 1482, 10^e 174 de 1481, 10^e 174 de 1480, 10^e 174 de 1479, 10^e 174 de 1478, 10^e 174 de 1477, 10^e 174 de 1476, 10^e 174 de 1475, 10^e 174 de 1474, 10^e 174 de 1473, 10^e 174 de 1472, 10^e 174 de 1471, 10^e 174 de 1470, 10^e 174 de 1469, 10^e 174 de 1468, 10^e 174 de 1467, 10^e 174 de 1466, 10^e 174 de 1465, 10^e 174 de 1464, 10^e 174 de 1463, 10^e 174 de 1462, 10^e 174 de 1461, 10^e 174 de 1460, 10^e 174 de 1459, 10^e 174 de 1458, 10^e 174 de 1457, 10^e 174 de 1456, 10^e 174 de 1455, 10^e 174 de 1454, 10^e 174 de 1453, 10^e 174 de 1452, 10^e 174 de 1451, 10^e 174 de 1450, 10^e 174 de 1449, 10^e 174 de 1448, 10^e 174 de 1447, 10^e 174 de 1446, 10^e 174 de 1445, 10^e 174 de 1444, 10^e 174 de 1443, 10^e 174 de 1442, 10^e 174 de 1441, 10^e 174 de 1440, 10^e 174 de 1439, 10^e 174 de 1438, 10^e 174 de 1437, 10^e 174 de 1436, 10^e 174 de 1435, 10^e 174 de 1434, 10^e 174 de 1433, 10^e 174 de 1432, 10^e 174 de 1431, 10^e 174 de 1430, 10^e 174 de 1429, 10^e 174 de 1428, 10^e 174 de 1427, 10^e 174 de 1426, 10^e 174 de 1425, 10^e 174 de 1424, 10^e 174 de 1423, 10^e 174 de 1422, 10^e 174 de 1421, 10^e 174 de 1420, 10^e 174 de 1419, 10^e 174 de 1418, 10^e 174 de 1417, 10^e 174 de 1416, 10^e 174 de 1415, 10^e 174 de 1414, 10^e 174 de 1413, 10^e 174 de 1412, 10^e 174 de 1411, 10^e 174 de 1410, 10^e 174 de 1409, 10^e 174 de 1408, 10^e 174 de 1407, 10^e 174 de 1406, 10^e 174 de 1405, 10^e 174 de 1404, 10^e 174 de 1403, 10^e 174 de 1402, 10^e 174 de 1401, 10^e 174 de 1400, 10^e 174 de 1399, 10^e 174 de 1398, 10^e 174 de 1397, 10^e 174 de 1396, 10^e 174 de 1395, 10^e 174 de 1394, 10^e 174 de 1393, 10^e 174 de 1392, 10^e 174 de 1391, 10^e 174 de 1390, 10^e 174 de 1389, 10^e 174 de 1388, 10^e 174 de 1387, 10^e 174 de 1386, 10^e 174 de 1385, 10^e 174 de 1384, 10^e 174 de 1383, 10^e 174 de 1382, 10^e 174 de 1381, 10^e 174 de 1380, 10^e 174 de 1379, 10^e 174 de 1378, 10^e 174 de 1377, 10^e 174 de 1376, 10^e 174 de 1375, 10^e 174 de 1374, 10^e 174 de 1373, 10^e 174 de 1372, 10^e 174 de 1371, 10^e 174 de 1370, 10^e 174 de 1369, 10^e 174 de 1368, 10^e 174 de 1367, 10^e 174 de 1366, 10^e 174 de 1365, 10^e 174 de 1364, 10^e 174 de 1363, 10^e 174 de 1362, 10^e 174 de 1361, 10^e 174 de 1360, 10^e 174 de 1359, 10^e 174 de 1358, 10^e 174 de 1357, 10^e 174 de 1356, 10^e 174 de 1355, 10^e 174 de 1354, 10^e 174 de 1353, 10^e 174 de 1352, 10^e 174 de 13

avec la Yougoslavie, signée le 23 octobre 1922 ; 8) convention de commerce et de navigation avec la Grèce du 10 avril 1930, etc., etc., pour ne pas allonger cette liste à l'infini. La seule différence consistait dans le fait que les textes de ces convention n'étaient pas publiés au *Journal des Lois*, mais au *Moniteur Polonais*.

La nouvelle loi constitutionnelle du 23 avril 1935 contient à son art. 51 les dispositions concernant le droit d'établissement de droits de douane, et à ses art. 12 et 52 celles concernant la conclusion et la ratification des accords commerciaux et douaniers.

Aux termes de l'art. 51 :

« Seuls les actes législatifs pourront autoriser à contracter
« des emprunts d'Etat, à aliéner ou à grever des biens immeubles de
« l'Etat évalués à des montants supérieurs à 100.000 zlotys. à im-
« poser des charges ou taxes publiques, à établir des droits de douane
« ou des monopoles, à établir un système monétaire ainsi qu'à ac-
« corder la garantie financière du Trésor Public. »

Aux termes de l'art. 49 de la nouvelle loi constitutionnelle les actes législatifs sont : a) les lois, b) les décrets du Président de la République.

En ce qui concerne les décrets du Président de la République l'art. 55 dispose ce qui suit :

« La loi peut autoriser le Président de la République à promul-
« guer des décrets dans les délais et les limites déterminés par elle.
« Cette autorisation ne s'étend pas à la modification de la Constitu-
« tion. » (alinéa I).

D'autre part, aux termes du même article 55 :

« Le Président de la République a le droit de promulguer, lors-
« que les besoins de l'Etat l'exigent, en période de dissolution de la
« Diète, des décrets d'ordre législatif, excepté lorsqu'il s'agit des ma-
« tières suivantes :

- « a) modification de la Constitution,
- « b) législation électorale concernant la Diète et le Sénat.
- « c) budget,
- « d) impôts et institution de monopoles,
- « e) système monétaire,
- « f) emprunts d'Etat,
- « g) aliénation et grèvement des biens immeubles de l'Etat éva-
« lués à des montants supérieurs à 100.000 zlotys. » (alinéa 2).

Les décrets rendus en vertu de l'art. 55 doivent être promulgués sur proposition du Conseil des Ministres et ne peuvent être modifiés ou abrogés que par actes législatifs (alinéa 3).

Comme on le voit, d'après la nouvelle Constitution les droits de douane peuvent être établis non seulement par la loi, c'est-à-dire vo-

tés par la Diète et le Sénat, comme l'exigeait l'article 6 de la Constitution du 17 mars 1921, mais aussi par décret du Président de la République. Dans ce dernier cas le décret présidentiel peut être rendu soit en vertu de l'autorisation conférée par la loi, soit en cas de nécessité d'Etat, en période de dissolution de la Diète. Il est vrai que, la Diète étant dissoute, le Président de la République n'a pas le droit de promulguer des décrets instituant de nouveaux impôts ; il y a lieu de supposer toutefois que les droits de douane ne seront pas assimilés aux autres impôts ou plus exactement ne seront pas considérés comme tels. Cette supposition concernant l'interprétation de la loi constitutionnelle est fondée entre autres sur la comparaison du texte des art. 51 et 55 al. 2, où les droits de douane ne sont pas mentionnés. L'interprétation de l'art. 1 de la loi du 17 mars 1932 autorisant le Président de la République à promulguer des décrets-loi, qui fournit une base légale au tarif douanier de 1932, a constitué un précédent à cet égard.

Lorsqu'il est question de l'art. 51 de la Constitution de 1935, il convient de rappeler que l'art. 13 al. 5 du décret présidentiel du 27 octobre 1933 relatif au droit douanier, qui reste toujours en vigueur, dispose :

« a) Si la situation économique du pays l'exige, le Conseil des Ministres peut introduire, par voie d'ordonnance, des modifications dans le tarif douanier d'importation.

« b) Le Ministre des Finances, d'accord avec le Ministre de l'Industrie et du Commerce et le Ministre de l'Agriculture et des Ressources Agraires, peut établir et modifier par voie d'arrêtés les droits de douane à l'exportation. »

En outre, l'art. 14 du même décret autorise le Conseil des Ministres à établir, par voie d'ordonnance, des droits de rétorsion et de protection contre le dumping.

En ce qui concerne les accords internationaux, l'art. 12 al. 7 de la loi constitutionnelle du 23 avril 1935 dispose ce qui suit :

« Le Président de la République conclut les accords avec les autres Etats et les ratifie ». Cette disposition diffère de l'art. 49 al. I de la loi constitutionnelle du 17 mars 1921 en ce que la fonction ratificatrice y est expressément spécifiée, sans que d'ailleurs les attributions du Président de la République en aient été modifiées. Une différence plus marquée consiste dans l'omission de la partie de l'art. 49 al. I disposant que le Président porte les accords conclus avec d'autres Etats à la connaissance de la Diète.

Les dispositions relatives à la ratification de certaines catégories spéciales d'accords, et plus particulièrement des accords commerciaux et douaniers, figurent à l'art. 52 conçu en ces termes :

« (1) Les accords conclus avec d'autres Etats : commerciaux, « douaniers, grevant d'une façon permanente le Trésor de l'Etat, « contenant l'obligation d'imposer de nouvelles charges aux citoyens « ou entraînant la modification des frontières de l'Etat, exigent tous « — avant leur ratification — le consentement des Chambres légis- « latives exprimé sous forme de loi.

« (2) Dans les cas urgents, le Président de la République peut, « avant la ratification et sur la proposition du Conseil des Ministres, « rendre exécutoires, provisoirement, toutes ou certaines des dispo- « sitions comprises dans les accords commerciaux et douaniers. ».

Le premier alinéa de cet article répond, à quelques changements près, à la teneur de l'alinéa 2 de l'art. 49 de la Constitution précédente. Parmi les accords énumérés dans cet article ne figurent pas les traités d'alliance. D'autre part, tandis que l'art. 49 exigeait, pour la ratification des accords visés par cet article, le « consentement de la Diète », actuellement, aux termes de l'art. 52 al. I. ce consentement doit être exprimé sous la forme d'une loi par les Chambres législatives, c'est-à-dire par la Diète et le Sénat.

L'application provisoire de toutes les dispositions des accords commerciaux ou douaniers, ou de certaines d'entre elles, prévue par l'al. 2 de l'art. 52, constitue une nouvelle procédure légale qui n'existait pas sous le régime de la Constitution de 1921. Il n'est pas sans intérêt de noter qu'une procédure sensiblement analogue est prévue par la législation française (*Code des douanes*, art. 15 al. 2). Les possibilités créées à cet égard par la Constitution de 1935 permettront, il faut l'espérer, d'éviter ces dérogations à la procédure constitutionnelle, qui avaient lieu à l'époque où la Constitution de 1921 était en vigueur.

§ 10. — Lutte contre la contrebande et surveillance des frontières

Etat nouveau, né au lendemain de la Grande Guerre, obligé d'organiser son administration et ses services douaniers dans des conditions extrêmement complexes, on conçoit aisément que la Pologne fût aux prises avec d'innombrables difficultés pour assurer une protection efficace de ses frontières contre les sorties et les entrées illégales de marchandises. Des frontières mal définies, le manque de personnel qualifié et sûr, la pénurie de locaux et d'aménagements techniques le long des lignes de douane — voilà autant de facteurs qui paralysaient la lutte contre la fraude, que favorisaient par ailleurs les nombreuses prohibitions d'exportation et d'importation. Une loi spéciale destinée à encourager cette lutte au moyen de primes fut

votée le 19 décembre 1919,¹ sans donner toutefois les résultats qu'on en attendait. Le fléau de la contrebande ne fut pas enrayé. Vers le milieu de 1921 il atteignit des proportions inquiétantes au point de donner lieu à de nombreuses interpellations et propositions de loi à la Diète.² Une de ces propositions allait jusqu'à demander que fût créé un corps spécial de volontaires préposé à la surveillance des frontières, et qui pourrait être composé d'étudiants. Après avoir examiné le problème dans son ensemble, la Diète se contenta de voter, en janvier 1922, plusieurs résolutions³ invitant le Gouvernement à prendre diverses mesures tendant à réorganiser et à améliorer la surveillance des frontières. De son côté, le Ministre des Finances déposa un nouveau projet de loi pour être substitué au précédent, touchant la distribution de primes pour la lutte contre la contrebande. Ce projet est devenu loi du 26 septembre 1922,⁴ abrogée par la suite par la loi relative à la répression des délits fiscaux du 2 août 1926.⁵

Le mesure essentielle à prendre, pour assurer un contrôle efficace du passage des marchandises par la frontière douanière, consistait, bien entendu, à organiser un service approprié de surveillance et de contrôle.

Le décret du Chef de l'Etat du 18 décembre 1918 portant création d'un corps des gardes-frontières⁶ était le premier pas dans cette voie. Ce décret prescrivait la formation, auprès du Ministère de l'Approvisionnement, d'un corps de gardes-frontières composé de troupes détachées pour y remplir ces fonctions spéciales, et notamment: 1° d'empêcher les sorties illégales d'articles alimentaires et d'articles de première nécessité; 2° de contrôler la circulation intérieure, par chemin de fer, des articles de première nécessité; 3° de veiller sur l'application des règlements touchant l'approvisionnement; 4° de protéger les magasins et entrepôts d'articles alimentaires de première nécessité. Une ordonnance en date du 5 février 1919⁷ a réglé les relations entre la garde-frontière et la garde fiscale. Elle prescrivait notamment que la garde-frontière, en dehors des tâ-

¹ *J. d. L. de la R. P.* de 1920, N° 2, p. 9. Arrêté exécutif du 11 avril 1920. *J. d. L.* de 1920, N° 38, p. 224.

² V. Doc. Parlem. Diète Const. Annexes N°s 2929, 2935, 2982, 3003, 3253, 348 et comptes rendus des séances 244, 255, 279, 341 de la Diète Const..

³ V. compte-rendu de la 279^{me} séance de la Diète Const. du 20 janvier 1922.

⁴ *J. d. L.* de 1922, N° 104, p. 950. Arrêté du Min. des Finances du 24 novembre 1922, relatif à l'exécution de cette loi; *J. d. L.* de 1922, N° 104, p. 968.

⁵ En vertu de l'art. 240 de cette loi le Ministre des Finances a rendu l'arrêté du 6 mars 1930, relatif à la distribution de primes aux personnes ayant contribué à mettre à jour les délits visés par la loi sur la répression des délits fiscaux (*J. d. L.* de 1930, N° 22, p. 188). Cet arrêté a été modifié par l'arrêté du 8 juin 1932 (*J. d. L.* de 1932, N° 57, p. 551).

⁶ *Journal des Lois de l'Etat Polonais* de 1918, N° 21, poste 70.

⁷ *Moniteur Polonais*, N° 39 de 1919.

ches indiquées dans le décret, aurait à poursuivre et à lutter avec la contrebande et d'autres fraudes fiscales ainsi qu'à les empêcher. On détermina les modalités de collaboration de la garde-frontière avec la garde fiscale, desquelles il résultait que tant qu'existerait la garde-frontière les devoirs de la garde fiscale se borneraient à des fonctions auxiliaires auprès des bureaux de douane. Le 1^{er} janvier 1922 le Ministère de l'Approvisionnement fut supprimé et la liquidation de ses services fut confiée au Ministère des Finances. Cela ne pouvait pas avoir une influence décisive sur l'existence de la garde-frontière qui, composée de détachements militaires, n'a pas cessé de faire partie de l'armée.

En adoptant les résolutions du 20 janvier 1922 la Diète Constituante invita le Gouvernement « à créer, sur toute l'étendue des frontières de l'Etat, une garde douanière civile organisée militairement ». La Diète demandait que sur la frontière ouest la garde douanière fût placée exclusivement sous les ordres et sous la responsabilité du Ministre des Finances, et que les « bataillons douaniers » à l'est fussent subordonnés uniquement au Ministère de l'Intérieur.

Conformément à cette résolution de la Diète, une *garde douanière* fut créée, subordonnée au Ministre des Finances et directement au Département des Douanes de ce Ministère. Le statut juridique lui fut conféré ultérieurement, par la loi du 31 juillet 1924 touchant le règlement du régime douanier (art. 4). L'organisation de la garde douanière fut réglée par l'arrêté du Ministre des Finances du 29 janvier 1926.¹ Un nouvel arrêté du Ministre des Finances du 31 août 1927² vint modifier cette organisation en soustrayant la garde douanière à l'autorité directe de l'administration des douanes et en la transformant en un corps autonome. A la tête de ce corps était placé un *inspecteur général*, subordonné au Ministre des Finances et agissant en accord avec le Directeur du Département des Douanes.

La réforme définitive fut réalisée par le décret du Président de la République du 22 mars 1928 touchant la Garde-Frontière.³ L'appellation nouvelle fut substituée à celle de garde douanière en raison des modifications apportées en même temps à ses attributions, la *Garde-Frontière* ayant été mise au service non seulement des autorités fiscales, mais aussi de l'administration générale, et ayant, dans les limites de la zone frontière, les compétences de la police.

Aux termes de ce décret la Garde-Frontière est l'organisme appe-

¹ *J. d. L.* de 1926, N° 18, p. 105.

² *J. d. L.* de 1927, N° 82, p. 716.

³ *J. d. L.* de 1928, N° 37, p. 349; rectification: N° 94, p. 835. Le décret du Président de la République du 7 octobre 1932 (*J. d. L.* de 1932, N° 89, p. 749) est venu modifier certaines dispositions du décret du 22 mars 1928.

lé à défendre les frontières de l'Etat, et en particulier la frontière douanière.¹ Les secteurs de la frontière dont la surveillance lui est particulièrement dévolue sont déterminés par des ordonnances rendues en Conseil des Ministres. Elle est une formation homogène organisée d'après les principes militaires, subordonnée au Ministre des Finances et constitue, pour ce qui est de la protection douanière, l'organe exécutif des autorités fiscales ; pour ce qui est de la défense des frontières — de l'administration générale. A la tête de la Garde-Frontière se trouve un *commandant* nommé par le Président de la République sur la proposition du Conseil des Ministres, présentée par le Ministre des Finances en accord avec le Ministre des Affaires Militaires. Elle se compose d'*officiers* (de plusieurs grades) recrutés parmi les officiers de l'armée nationale n'appartenant pas au service actif, ainsi que de *sous-officiers* et *soldats* (également de plusieurs grades) recrutés parmi les sous-officiers et soldats de réserve. En outre le Ministre des Affaires Militaires, d'accord avec le Ministre des Finances, peut affecter à la Garde-Frontière des officiers, sous-officiers et soldats du service actif. Les officiers de la Garde-Frontière sont nommés par le Ministre des Finances, les soldats par le Commandant de la Garde-Frontière.

Quant à la frontière orientale du pays, la surveillance en fut confiée, après la fin de la guerre avec la Russie soviétique et la liquidation des conditions anormales consécutives aux hostilités, au Ministre de l'Intérieur qui agissait par l'intermédiaire de ses organes — les *bataillons douaniers* et la police d'Etat. Comme ce système ne donnait pas de résultats satisfaisants, une formation militaire spéciale fut créée en 1924, en vue de protéger la frontière orientale et septentrionale — le *Corps de Défense des Régions frontalières*, faisant partie de l'armée, mais mis à la disposition du Ministère de l'Intérieur. Sur une frontière dont l'étendue totale est 5534 km. (dont 140 km. de frontière maritime), la protection de 2100 km. environ (avec la Russie Soviétique, la Lettonie et la Lithuanie) est exercée par le Corps de Défense des Régions frontalières ; celle des autres secteurs étant assurée par la Garde-Frontière. La protection de la côte maritime est confiée également à la Garde-Frontière. Les règles en cette matière ont été décrétées par l'arrêté du Ministre des Finances rendu en accord avec le Ministre de l'Intérieur, en date du 4 mars 1932.¹

¹ En vertu de l'art. 6 du décret du Président de la République du 27 octobre 1933 relatif au droit douanier, la Garde Frontière est placée sous les ordres du Ministre des Finances en ce qui touche l'administration des douanes, en tant qu'organe chargé d'assurer la protection de la frontière douanière. L'art. 9 de ce décret dit que l'organisation, les attributions, les droits et les devoirs de la Garde Frontière sont déterminés par des prescriptions spéciales.

² J. d. L. de 1932, N° 29, p. 297.

§ 11. — Comité des Douanes et Conseil Technologique
pour les questions douanières

Le Gouvernement dispose de deux organes consultatifs en matière douanière : le *Comité des Douanes* et le *Conseil Technologique pour les questions douanières*.

Le Comité des Douanes fut créé par arrêté du Ministre de l'Industrie et du Commerce en date du 30 mai 1921,¹ comme comité permanent près le Conseil de l'Industrie et du Commerce, fonctionnant auprès du Ministère de l'Industrie et du Commerce. Il est appelé à donner son opinion et à émettre des propositions touchant la politique douanière, particulièrement en ce qui concerne la nomenclature du tarif douanier, les droits de douane autonomes et conventionnels, les faveurs douanières et le trafic de perfectionnement. Le Comité s'est vu ainsi investi d'une partie des attributions du Comité des Faveurs en matière de douane, qui a été supprimé. Dans la limite de ses compétences, le Comité des Douanes formule des avis consultatifs sur les projets qui lui sont soumis soit par les différents Ministères, soit par le Conseil de l'Industrie et du Commerce ; il peut aussi émettre des propositions de son propre gré.

Le Comité des Douanes est composé comme suit :

a) de quatre membres du Conseil de l'Industrie et du Commerce, recrutés parmi les personnes déléguées auprès du Conseil par les groupements sociaux et économiques ;

b) de seize membres et d'autant de suppléants délégués par les organisations industrielles et commerciales ;

c) de six membres et d'autant de suppléants délégués par les groupements agricoles ;

d) d'un président nommé par le Ministre de l'Industrie et du Commerce ainsi que d'un secrétaire, cette dernière fonction étant exercée d'office par un fonctionnaire du Département de l'Industrie au Ministère de l'Industrie et du Commerce.

La liste des groupements autorisés à envoyer leurs délégués au Comité est fixée par le Ministre de l'Industrie et du Commerce.

Le Comité des Douanes se réunit en cas de besoin, soit sur convocation de son président, soit sur demande des Ministères intéressés, soit sur proposition de dix de ses membres transmise au président. Tous les membres nommés plus haut prennent part au vote pendant les séances du Comité. Les délégués de plusieurs Ministères (Industrie et Commerce, Finances, Agriculture, Affaires Etrangères, Travail et Assistance Sociale) doivent être régulièrement invi-

¹ *Moniteur Polonais*, N° 255 de 1921.

tés à prendre part aux séances du Comité. Le Comité peut nommer parmi ses membres des sous-commissions temporaires ou permanentes et procéder à des enquêtes.

Au cours des cinq premières années depuis sa création, le Comité des Douanes s'est réuni assez souvent pour émettre son opinion aussi bien sur l'orientation générale que les moyens d'action de la politique douanière. Depuis cette date le Comité n'a plus été convoqué, de telle sorte que cet organisme peut être tenu pratiquement pour inexistant.

Le Conseil Technologique pour les questions douanières près le Ministère des Finances, créé par ordonnance du Conseil des Ministres en date du 1^{er} février 1923¹, constitue le deuxième organe consultatif en matière douanière.

Le Conseil a pour mission :

1° d'étudier au point de vue technique les questions que pose l'application du tarif douanier,

2° d'établir les principes de tarification des marchandises dans les cas suivants :

a) absence de définitions exactes dans le tarif douanier concernant certaines catégories ou certaines qualités de marchandises ;

b) classement des marchandises non spécifiées dans le tarif douanier.

Le Conseil est composé de la manière suivante :

1) Le directeur du Département des Douanes ou un autre fonctionnaire du Ministère des Finances ayant une instruction technique supérieure, en qualité de président ;

2) le chef de la section des Tarifs du Département des Douanes ou son suppléant, ayant une instruction technique supérieure ;

3) un représentant du Département de l'Industrie du Ministère de l'Industrie et du Commerce, ou tout autre fonctionnaire de ce Département chargé de le remplacer ;

4) trois spécialistes experts du domaine de la technologie chimique, mécanique ou textile, choisis parmi les professeurs des hautes écoles techniques.

Les membres du Conseil mentionnés plus haut participent à ses travaux avec voix décisive.

En dehors de ses membres réguliers font partie du Conseil, avec voix consultative, trois experts techniques de la part de la grande industrie, à raison d'un délégué de chacune des branches déjà nommées, et un représentant de la Ville Libre de Dantzig, choisi parmi les délégués dantzicois au Conseil de l'Industrie et du Commerce. Le

¹ *Moniteur Polonais*, N° 33 de 1923.

président peut inviter, à titre subsidiaire, à prendre part aux séances du Conseil d'autres experts compétents pour une question déterminée, avec voix consultative.

Les membres du Conseil sont nommés par le Ministre des Finances, en ce qui concerne le représentant du Département de l'Industrie — d'accord avec le Ministre de l'Industrie et du Commerce, en ce qui concerne les experts spécialistes — d'accord avec le recteur de l'école supérieure respective. Les trois experts techniques et représentant de la Ville Libre de Dantzig sont nommés par le Ministre des Finances sur la proposition du Conseil de l'Industrie et du Commerce, approuvée par le Ministre de l'Industrie et du Commerce.

Tous les membres du Conseil prennent part à ses délibérations, mais seuls les quatre membres ayant voix décisive participent au vote ; chacun des trois experts vote seul sur la question relevant de sa spécialité. En cas d'égalité des voix, la voix du président décide. Ainsi sur quatre membres du Conseil ayant le droit de vote, trois sont fonctionnaires ministériels.

Le Conseil prend ses décisions après avoir examiné le cas qui lui est soumis, sur le vu de pièces déposées : factures, certificats, documents commerciaux, échantillons, dessins, résultats de recherches, notamment d'analyses chimiques, techniques, microscopiques, etc. Les pièces nécessaires sont fournies au Conseil par la section des Tarifs du Département des Douanes ou par le laboratoire technico-chimique, prévu par le statut du Ministère des Finances et placé sous la direction du président du Conseil Technologique.

Les résolutions du Conseil, consignées par procès-verbal et communiquées au Département des Douanes, sont considérées comme avis techniques et pris pour base des décisions rendues par le Ministère des Finances, touchant les différentes questions examinées par le Conseil, ainsi que dans les travaux en vue de compléter le tarif douanier par l'interprétation qui était prévue par l'art. I de l'arrêté du Ministre des Finances du 11 juin 1920 sur le tarif douanier. ¹

Les séances du Conseil sont convoquées par le président en cas de besoin, selon le nombre de questions soumises à son examen, cependant les intervalles entre ces séances ne peuvent pas excéder deux semaines.

Le Conseil Technologique n'entra en fonction qu'en 1925. Le rapporteur du budget du Ministère des Finances pour l'exercice 1927/28 à la Diète a cru devoir souligner que pendant les années 1925 et 1926

¹ Actuellement l'interprétation du tarif douanier appartient au Ministre des Finances en vertu de l'art. 13. al. 4, du décret présidentiel du 27 octobre 1933 relatif au droit douanier.

le Conseil avait siégé beaucoup moins souvent qu'il ne devrait le faire en vertu de son statut, et formulait l'objection que les questions soumises à son examen ne représentaient qu'une faible partie des cas litigieux tranchés de sa propre autorité par le Département des Douanes.

Le décret du Président de la République du 27 octobre 1933 relatif au droit douanier, a maintenu le Conseil Technologique. Aux termes de l'art. 10 de ce décret le Ministre des Finances nomme le Conseil Technologique en tant qu'organe consultatif pour l'application du tarif douanier. Le Ministre des Finances fixe également la composition de ce Conseil, pourvoit à la nomination de ses membres et en établit le statut et le règlement.

§ 12. — Ville Libre de Dantzig

Le Traité de Versailles disposait à son article 104 :

« Une Convention, dont les Principales Puissances alliées associées s'engagent à négocier les termes et qui entrera en vigueur en même temps que sera constituée la Ville Libre de Dantzig, interviendra entre le Gouvernement polonais et la dite Ville Libre, en vue : 1° De placer la Ville Libre de Dantzig en dedans des limites de la frontière douanière de la Pologne, et de pourvoir à l'établissement d'une zone franche dans le port; ».

Le premier pas dans la voie du règlement des rapports entre Dantzig et la Pologne, tels qu'ils avaient été établis par le Traité de Versailles, fut l'accord provisoire entre la Pologne et la Ville Libre de Dantzig, signé à Dantzig le 22 avril 1920¹ et conclu pour une période de quatre mois.² La ville de Dantzig, dont le statut juridique n'était pas encore défini, était représentée, à la signature de la convention, par Sir Reginald Tower, représentant des Principales Puissances alliées et associées, Administrateur Provisoire de la ville de Dantzig.

La convention était sujette à la ratification, pour la Pologne, de la Diète polonaise, et pour Dantzig — de la Conférence des Ambassadeurs. Cependant elle entra en vigueur sans attendre la ratification, 15 jours après la signature, sauf disposition contraire dans les articles particuliers.

La partie III de la convention (art. 22-35) contenait les prescriptions douanières qui fixaient, dans les grandes lignes, les relations,

¹ *Recueil de documents officiels concernant les relations entre la Ville Libre de Dantzig et la République de Pologne*, Partie I, N° 16.

² L'art. 16 de la Convention de Paris du 9 novembre 1920 a prolongé la période d'application de la convention du 22 avril 1920 jusqu'à l'entrée en vigueur de la Convention de Paris.

au point de vue douanier, entre le territoire de la future Ville Libre de Dantzig et la Pologne.

Ces prescriptions contenaient notamment : des stipulations précisant que les deux parties forment un seul territoire douanier et que chacune d'elles effectuera sur son territoire les opérations de douane ; des stipulations relatives à la visite des marchandises, aux autorisations d'exportation et d'importation ainsi qu'à la répression des infractions aux règles établies par la convention.

La convention du 22 avril 1920 stipulait expressément qu'elle ne préjuge en rien de la convention polono-dantzigoise prévue par l'art. 104 du Traité de Versailles.

La convention annoncée par le Traité de Versailles fut conclue le 9 novembre 1920 à Paris¹. En exécution du principe posé par ce traité, l'art. 13 de la convention stipule que « La Ville Libre de Dantzig est placée en dedans des limites de la frontière de la Pologne ; « la Pologne et la Ville Libre constituent un seul territoire douanier « soumis à la législation et au tarif douanier polonais ».

Le rattachement du territoire de la Ville Libre au territoire douanier de la Pologne implique la reconnaissance de ce fait historique que Dantzig est prédestiné de par sa nature à servir de port à toute la Pologne, et que la consommation de la population de la Ville Libre ne peut jouer qu'un rôle insignifiant dans le trafic de son port.

Les articles suivants de la convention (art. 14 et 15) ont déterminé, d'une manière générale, les conditions dans lesquelles seraient assurées l'administration douanière sur le territoire de la Ville Libre de Dantzig, la perception des droits de douane et la répartition des recettes douanières. Aux termes de ces stipulations, le territoire de la Ville Libre de Dantzig constitue, au point de vue douanier, une unité administrative confiée aux fonctionnaires de la Ville Libre et soumise au contrôle général de l'Administration centrale des douanes de Pologne. Le Gouvernement polonais participe à la surveillance exercée sur le service douanier par l'intermédiaire d'*inspecteurs polonais* adjoints au personnel dantzigois. Ces inspecteurs, rémunérés directement par le Gouvernement polonais, communiquent leurs observations à l'Administration centrale des douanes de Pologne. L'administration douanière dantzigoise est comptable envers l'Administration des douanes polonaises des recettes douanières, responsable de la perception, de celles-ci, ainsi que de l'exécution des lois douanières. Les dépenses d'administration supportées de ce chef par la Ville Libre devaient être prélevées sur la somme totale des recettes

¹ J. d. L. de 1922, N° 13, poste 117, MARTENS, N. R., XIV, p. 45 : *Recueil des documents officiels concernant les relations entre la Ville Libre de Dantzig et la République de Pologne*, Partie I, N° 35.

douanières perçues sur le territoire de la Ville Libre. Les droits de douane pourront être, au gré de la personne appelée à les acquitter, payés soit en monnaie dantzicoise, soit en monnaie polonaise. La Pologne était tenue de verser à la Ville Libre un pourcentage fixe des recettes nettes à définir par des arrangements ultérieurs.

Il importe de noter que le Traité de Versailles ne disposait nullement que la Pologne n'exercerait pas directement l'administration douanière sur le territoire dantzicois par ses organes délégués à cet effet. Ce n'est qu'à une époque critique pour la Pologne, en été 1920, que le Conseil Suprême a statué, par sa décision du 11 juillet 1920,¹ que la convention à conclure en vertu de l'art. 104 du Traité de Versailles « doit pourvoir à l'application à la Ville Libre de Dantzig du « tarif douanier en vigueur en Pologne, mais (que) l'administration « douanière locale sera assurée par les fonctionnaires de la Ville Libre. Les droits de douane et les droits perçus par les services assurés par l'Office seront portés au compte du Gouvernement polonais ; « pourtant, une partie des revenus ci-dessus désignés sera attribuée « à la Ville Libre dans une proportion déterminée par le traité. »

C'est à cette mauvaise solution que la Pologne est, pour la plus large part, redevable de ce que les traités ultérieurs ont conféré au régime douanier polono-dantzicois des formes désavantageuses à la Pologne.

Les dispositions du chapitre II de la Convention de Paris (art. 13-16) touchant la communauté douanière devaient être mises en exécution dans les trois mois à dater de son entrée en vigueur (c'est-à-dire à partir du 15 février 1921). Mais la réalisation de cette clause a subi un retard. Jusqu'à cette date était appliqué l'accord provisoire du 22 avril 1920.

Les négociations à entreprendre entre la Pologne et la Ville Libre de Dantzig, dans le délai de un mois à dater de l'entrée en vigueur de la Convention de Paris, devaient avoir pour objet (art. 17) :

« a) d'examiner les mesures à prendre en vue de l'application à « Ville Libre de la législation et du tarif douanier polonais, et pour « adapter, autant que possible, à la législation polonaise la législation dantzicoise concernant les monopoles, et en général, tous droits « et impôts indirects. La Ville Libre s'engage à prendre et à assurer « l'exécution des dites mesures ;

« b) de fixer des règles concernant le taux du change pour la « perception dans le port de Dantzig des droits de douane en monnaie dantzicoise, suivant un tarif équivalent au tarif polonais, aussi

¹ *Recueil de documents officiels concernant les relations entre la Ville Libre de Dantzig et la République de Pologne, Partie I, N° 22.*

« longtemps que les deux Etats posséderont des systèmes monétaires distincts ;

« c) de fixer le pourcentage des recettes nettes devant être attribué à Dantzig, conformément à l'article 15. Ce pourcentage sera déterminé en tenant compte de la proportion des droits de douane perçus sur les marchandises respectivement destinées à être consommées en Pologne et sur le territoire de la Ville Libre. »

La zone franche qui existait dans le port de Dantzig était maintenue (art. 18) et placée sous le contrôle et l'administration du Conseil du Port et des Voies d'Eau de Dantzig (organe mixte polono-dantzicois). Le Conseil a pouvoir de décider la modification ou l'extension des limites de la zone franche ainsi que la modification de son régime intérieur, sous réserve du droit du Gouvernement de la Ville Libre et du Gouvernement polonais de formuler, dans les quinze jours, leur opposition s'il y a lieu. En cas de désaccord cette opposition sera suspensive et les deux Gouvernements ont droit de faire appel au Haut Commissaire de la Société des Nations, dans les conditions prévues par l'art. 39 (en vertu duquel tout différend concernant les relations entre la Ville Libre et la Pologne sera soumis par l'une ou par l'autre partie à la décision du Haut Commissaire qui, s'il l'estime nécessaire, renverra l'affaire au Conseil de la Société des Nations. Les deux parties conservent la liberté de faire appel au Conseil de la Société des Nations).

La Convention de Varsovie conclue le 24 octobre 1921 entre la Pologne et la Ville Libre de Dantzig¹ avait pour objet d'assurer l'exécution et de compléter la Convention de Paris du 9 novembre 1920. Sa partie VI (art. 197-210), consacrée aux questions douanières, précise notamment les modalités de la réalisation de la communauté douanière. En outre la partie VII (art. 211-219) traite de l'importation et de l'exportation dans les échanges commerciaux, et en particulier des restrictions apportées aux échanges avec l'étranger, des échanges entre la Pologne et Dantzig, du plénipotentiaire polonais auprès de l'Office dantzicois pour le Commerce Extérieur ainsi que des taxes à l'importation et à l'exportation.

La convention prescrivait l'application, sur le territoire de la Ville Libre, à dater du 1^{er} janvier 1922, de la législation douanière polonaise en vigueur à cette date en Pologne. Les lois et les tarifs douaniers polonais promulgués après le 1^{er} janvier 1922 et les arrêtés rendus sur leur base entrent en vigueur sur le territoire de la Ville Libre en même temps que sur le territoire polonais.

¹ *J. d. L.* de 1922. N° 16, p. 139; MARTENS, *N. R.*, XVI, p. 135. *Recueil de doc. officiels etc.*, Partie II, N° 68.

Au cas où le Gouvernement polonais désirerait apporter à sa législation, son tarif ou ses arrêtés douaniers, des modifications touchant de l'application des stipulations contractuelles réglant les rap-dit des droits de douane — il doit donner « assez tôt » l'occasion aux représentants du Gouvernement de la Ville Libre et aux représentants des milieux intéressés nommés par lui, de se prononcer à ce sujet. Avant qu'il soit procédé à toute modification d'autres dispositions en matière douanière les représentants du Gouvernement et des milieux intéressés de la Ville Libre doivent être entendus dans la mesure où le sont les représentants des milieux intéressés en Pologne. Le Gouvernement polonais est tenu, dans ses lois et dans son tarif douanier, de protéger « dans la mesure du possible » les intérêts de la Ville Libre (art. 197).

L'administration des douanes sur le territoire dantzicois fut dotée, à partir du 1^{er} janvier 1922, d'un régime dont voici les principes essentiels.

L'organisation des services douaniers dantzicois appartient au Gouvernement de la Ville Libre. L'autorité suprême en matière de douane à Dantzig possède, à l'égard de l'Administration centrale des douanes de Pologne (c'est-à-dire du Département des Douanes au Ministère des Finances), les attributions des autorités polonaises de douane de deuxième instance. Les fonctionnaires de l'administration dantzicoise des douanes sont soumis aux règlements, applicables aux fonctionnaires, en vigueur sur le territoire de la Ville Libre ainsi qu'aux prescriptions et à la surveillance des autorités supérieures dantzicoises. L'administration dantzicoise des douanes renvoie directement à l'Administration centrale des douanes de Pologne toutes les affaires tombant sous la compétence de cette dernière, tout en remettant copie des lettres respectives à l'*Inspecteur en Chef polonais des douanes*. Les autorités et offices de douane dantzicois sont tenus, dans la correspondance adressée aux autorités et offices de douane polonais, de joindre au texte allemand la traduction polonaise (art. 199).

La Pologne surveille les services douaniers dantzicois par ses *inspecteurs douaniers*, qui exercent leurs fonctions en partie auprès de l'autorité suprême douanière de la Ville Libre et des services qui lui sont subordonnés, en partie auprès des organes dantzicois préposés à la surveillance de la frontière. Les inspecteurs polonais sont subordonnés hiérarchiquement à l'*Inspecteur en Chef des douanes pour le territoire de la Ville Libre de Dantzig*, nommé par le Gouvernement polonais. Les inspecteurs douaniers polonais ne relèvent pas de l'administration dantzicoise des douanes, pas plus que celle-ci ne

leur est subordonnée. Leur nombre et leurs noms sont communiqués par l'Administration polonaise centrale des douanes à l'administration dantzicoise. Ils ont le droit de porter, pendant l'exercice de leurs fonctions officielles, l'uniforme de service, mais ils ne peuvent porter des armes que pour autant que ce droit est reconnu aux fonctionnaires dantzicois chargés d'un service analogue (art. 200).

Dans l'exercice de leurs fonctions les inspecteurs polonais ont le droit : *a*) de veiller sur l'application de la législation douanière et du tarif douanier polonais; *b*) de surveiller toutes les fonctions officielles et d'avoir accès à tous les services de l'administration dantzicoise des douanes, à tout moment pendant les heures de service, ainsi que de visiter toutes installations ; *c*) de se faire donner par les fonctionnaires dantzicois toutes précisions touchant les bases et les buts de leurs dispositions ainsi que d'examiner toutes pièces, livres et dossiers, pour autant qu'ils concernent les services douaniers ; *d*) de procéder à la vérification des dédouanements déjà effectués. Toutefois les inspecteurs n'ont pas le droit de donner des dispositions aux fonctionnaires dantzicois des douanes. Pour exercer leurs fonctions les inspecteurs polonais, au même titre que les fonctionnaires dantzicois, doivent disposer des aménagements et ont le droit de se servir des moyens techniques nécessaires. Les inspecteurs peuvent présenter immédiatement toutes objections contre l'activité des fonctionnaires dantzicois. Si les dits fonctionnaires n'en tiennent pas compte, les inspecteurs doivent s'adresser au chef du service supérieur compétent dantzicois. S'ils n'arrivent pas davantage à s'entendre avec celui-ci, la divergence d'opinion est constatée par écrit et les inspecteurs peuvent faire suivre l'affaire en s'adressant à leur autorité supérieure (art. 201). En outre, au cas où un fonctionnaire public dantzicois viendrait à enfreindre les prescriptions douanières, le cas sera constaté par procès-verbal dressé sur requête d'un inspecteur polonais, en vue des sanctions éventuelles contre le fonctionnaire en cause (art. 202).

Dans l'exercice de son droit de contrôle l'Administration centrale des douanes de Pologne, avant de prendre des mesures qu'elle jugera utiles comme suites aux observations communiquées, est tenue d'en faire part à l'administration dantzicoise des douanes, afin de lui permettre de faire connaître son opinion, et ne prendre sa décision qu'après l'avoir entendue. Si, en vertu de cette décision, un supplément au droit de douane doit être recouvré, l'administration dantzicoise des douanes est responsable de sa perception (art. 202).

En ce qui concerne la structure des organes douaniers polonais à Dantzig elle fut réglée par l'ordonnance du Conseil des Ministres

du 9 janvier 1922 relative à la création d'un inspectorat des douanes pour le territoire de la V. L. de Dantzig.¹

La Convention de Varsovie détermina, par ailleurs (art. 203-205) les conditions et les délais du dépôt par l'administration dantzigoise des douanes, des relevés de comptes des recettes douanières, des versements à effectuer à l'Administration centrale des douanes de Pologne, ainsi que des cours de change, si les droits de douane ont été perçus ou remboursés en monnaie dantzigoise.

La question de savoir quelle part des recettes douanières serait attribuée à la Ville Libre (en vertu des art. 15 et 17 de la Convention de Paris) fut résolue par la Convention de Varsovie (art. 206) de la manière que voici :

La République de Pologne et la Ville Libre de Dantzig, sur les recettes douanières totales perçues sur le territoire des deux parties ensemble, recevront une participation qui sera établie selon la proportion du nombre des habitants, d'après le dernier recensement, ainsi que des normes de consommation moyenne des marchandises dédouanées calculées par tête d'habitant des deux territoires. Pour les trois premières années, à dater du 1^{er} janvier 1922, la norme de consommation par habitant pour Dantzig est fixée à 6 fois la norme par habitant pour la République de Pologne. A l'expiration de ce délai de trois ans, ainsi que de chaque période de trois ans suivants, la République de Pologne et la V. L. de Dantzig auront droit, dans la mesure de l'évolution de leur situation économique, de demander une révision de ces normes de consommation. D'autre part les deux administrations douanières prennent à leur charge les frais d'entretien de leurs services douaniers respectifs. Si une des parties demande l'établissement, sur le territoire de l'autre partie, d'installations spéciales destinées au service douanier, un accord doit intervenir dans chaque cas particulier relativement à la répartition des frais.

On n'a pas été sans s'apercevoir que les clauses de la Convention de Varsovie diffèrent de la conception de la répartition des recettes douanières énoncée par les art. 15 et 17 de la Convention de Paris. Celle-ci prévoyait en effet que la Ville Libre recevrait un pourcentage fixe des recettes douanières nettes sur son territoire en tenant compte de la proportion des droits de douane perçus sur les marchandises respectivement destinées à être consommées en Pologne et à Dantzig. Consciente des risques que ce système fait courir à ses finances, la Pologne demanda, au cours des négociations, qu'il fût nettement précisé quelles dépenses seraient imputées aux frais de l'administration douanière dantzigoise, et que le projet de budget de cette adminis-

¹ *J. d. L.* de 1922, N° 18, p. 145.

tration fût soumis chaque année pour examen à l'Administration centrale des douanes de Pologne. Comme Dantzig ne crut pas devoir accepter ces exigences, le projet de répartition des recettes nettes fut abandonné et l'on adopta le principe de la répartition du produit brut de toutes les recettes de douane perçues sur le territoire des deux parties, en proportion du nombre des habitants et des normes moyennes de consommation.

Les stipulations relatives aux règles de dédouanement des articles de monopole ou grevés d'impôts indirects, ainsi que celles ayant trait aux poursuites et à la répression des délits douaniers — complètent la partie VI de la Convention de Varsovie (art. 207-210).

A titre de dérogation aux règles générales en matière douanière la Pologne accorda à Dantzig, en vertu de cette convention (annexe II-Douanes), certaines exemptions et faveurs en conférant à l'autorité douanière suprême de la Ville Libre des attributions assez étendues. Ainsi il lui fut permis, pendant une période de dix ans, de faire venir des billets de loteries publiques allemandes à ceux des habitants de la Ville Libre qui auront produit la preuve qu'ils le faisaient antérieurement. On garantit l'importation en franchise des poissons et autres produits maritimes d'origine animale offerts par les pêcheurs polonais ou dantziçois. Sont également exempts de droits de douane les matériaux nécessaires à la construction, la réparation et l'équipement des unités de la navigation fluviale et maritime ainsi que des avions. L'autorité douanière suprême de Dantzig reçut le droit de délivrer, dans la limite de ses compétences, des autorisations pour le trafic de perfectionnement actif (le trafic passif ayant été subordonné à l'autorité douanière polonaise), d'autoriser l'admission temporaire en franchise des marchandises pour essai, examen ou réparation, des marchandises destinées aux expositions et pour les besoins de l'expérimentation. En outre l'autorité supérieure dantziçoise, sur le territoire qui lui ressortit, accorde des exemptions de droits dans le trafic frontalier, fixe les taux des taxes pour l'utilisation des entrepôts officiels, détermine les routes douanières, les lieux de chargement, etc. Plusieurs autres exceptions au bénéfice de Dantzig concernent la procédure et les formalités de douane.

Les stipulations concernant l'importation et l'exportation dans les échanges commerciaux, que contient la partie VII de la Convention (art. 211-219), ont trait aux restrictions et prohibitions dans les relations avec l'étranger et au régime du trafic entre la Pologne et Dantzig.

Vis-à-vis de l'étranger, la Ville Libre de Dantzig s'engagea à introduire sur son territoire, à partir du 1^{er} avril 1922, en vertu des lois dantziçoises, toutes les restrictions d'ordre économique frappant

les importations et exportations (prohibitions et taxes) en vigueur en Pologne. Ne sont point assimilées à ces restrictions les mesures protectrices de la santé des personnes et des animaux, ainsi que celles destinées à assurer la sécurité publique (art. 211).

La Pologne s'engagea à communiquer à la Ville Libre, deux mois avant le 1^{er} avril 1922, les restrictions d'importation et d'exportation en vigueur sur son territoire. Les restrictions édictées ultérieurement ou les modifications apportées doivent être communiquées à la Ville Libre avant leur promulgation. Si, dans les 20 jours à dater de la remise des prescriptions existantes ou à établir, la Ville Libre n'y fait pas opposition, elle est censée ne pas soulever d'objections. En cas d'opposition et si l'accord n'est pas obtenu, la Ville Libre a le droit d'indiquer le montant des contingents de marchandises dont l'importation ou l'exportation du territoire dantzicois doit être autorisée afin de satisfaire les besoins de sa population, de son industrie, de son agriculture et de ses métiers, dans les limites de leur capacité productive. La Pologne reconnaît les contingents indiqués comme obligatoires (art. 212).

Il apparaît clairement que les clauses de l'art. 212 présentaient bien des inconvénients pour la Pologne et donnaient lieu à des malentendus et à des abus. Les contingents revendiqués par Dantzig en vertu de la convention dépassaient de beaucoup les besoins justifiés par la consommation « de sa population, de son industrie, de son agriculture et de ses métiers »^{1, 2}.

En résultat des négociations engagées à ce sujet, la Ville Libre, par l'accord du 6 août 1934, a renoncé, pour la durée de cet accord, aux droits lui revenant en vertu de l'art. 212 (v. *infra*).

La Ville Libre a le droit d'exporter à l'étranger les produits de son agriculture, de son industrie et de ses métiers même si ces exportations tombent sous le coup d'interdictions générales (art. 213), à moins que les dispositions touchant l'approvisionnement de la Ville Libre en vivres, combustibles et matières premières ne disposent pas le contraire (partie VIII de la Convention).

Les échanges de marchandises entre la Pologne et la Ville Libre ont été exemptés de toutes restrictions à dater du 1^{er} avril 1922 (art. 215). Les deux parties contractantes se voient interdit, pendant une période de quinze années à dater de la mise en vigueur de la Conven-

¹ V. Antoine REPECZKO, *Affaires dantzicoises*. Varsovie, 1928, p. 13.

² En ce qui concerne l'importation en Pologne des marchandises étrangères introduites sur le territoire de la V. L. de Dantzig dans le cadre des contingents dantzicois prévus par l'art. 212 al. 3 de la Convention du 24 octobre 1921, le Conseil des Ministres a rendu une ordonnance en date du 22 février 1933 (*J. d. L.* de 1933, N° 14, p. 93). Cette ordonnance a perdu force de loi avec l'entrée en vigueur du décret du 27 octobre 1933 relatif au droit douanier.

tion, de décréter des restrictions à l'entrée ou à la sortie dans leurs échanges mutuels. Même à l'expiration de cette période l'introduction de semblables restrictions n'est pas autorisée, à moins qu'une des parties, dans les dix ans qui suivent l'entrée en vigueur de la Convention, déclare qu'elle ne peut renoncer à titre définitif à ces restrictions (art. 217).

Pendant la durée des restrictions d'exportation et d'importation visant les autres Etats, le représentant diplomatique du Gouvernement polonais à Dantzig attache son plénipotentiaire à l'Office pour le Commerce Extérieur créé par le Sénat de la Ville Libre. Ses fonctions par rapport aux autorités dantziennes sont réglées par les dispositions concernant les inspecteurs douaniers polonais, et sa tâche consiste à veiller sur l'application uniforme des restrictions d'importation et d'exportation. Il a le droit d'exiger à cet effet tous les éclaircissements nécessaires (art. 218).

Dans le cas de l'application des taxes d'importation ou d'exportation ainsi que des taxes de manipulation, ces droits et taxes sont perçus par l'Office compétent pour accorder des permis d'entrée et de sortie (art. 219).

Notons que la mise à exécution de certaines clauses de la partie VII de la Convention fut retardée. Ce ne fut qu'après des négociations spéciales engagées en cette matière, et dont le résultat fut le protocole signé le 28 juillet 1922¹, que le Sénat dantzien s'engagea à faire provisoirement appliquer et sans délai sur le territoire dantzien, comme si elles avaient été déjà adoptées par la législation dantzienne, les restrictions à l'importation et à l'exportation alors en vigueur en Pologne et notifiées par celle-ci. Il était stipulé que l'introduction définitive des restrictions polonaises devaient avoir lieu au plus tard le 1^{er} octobre 1922. En même temps il fut confirmé que ces restrictions ne visaient pas les marchandises figurant dans les contingents dantziens prévus à l'art. 212 de la Convention de Varsovie, pas plus que les autres exemptions déjà accordées à la Ville Libre en vertu de la dite convention (art. 213, 214, 223). Les deux parties s'engageaient à ne pas délivrer d'autorisations d'exporter des marchandises se trouvant sur le territoire de l'autre partie. Il fut convenu que les contingents dantziens prévus par l'art. 212 déjà mentionné, seront établis pour chaque «année économique» (du 1^{er} avril au 31 mars). Le Sénat accepta que le plénipotentiaire du représentant diplomatique polonais entrât immédiatement en fonctions auprès de l'Office dantzien du Commerce Extérieur ; ses compétences furent plus exactement définies dans l'annexe du protocole.

¹ *Recueil des doc. officiels concernant etc.*, Partie II, N° 141.

Les dispositions de la Convention de Varsovie ne peuvent être modifiées qu'en vertu d'un accord réciproque. En cas de divergence chacune des parties peut recourir, à partir du 1^{er} octobre 1931, à une procédure d'arbitrage prévue par l'art. 39 de la Convention de Paris. Avant cette date l'art. 39, pour autant qu'il concerne la modification de la convention, ne pouvait jouer que sous réserve du consentement réciproque. Jusqu'à ce que la convention soit modifiée, soit par le consentement mutuel, soit à la suite d'une décision intervenue en vertu de l'art. 39 de la Convention de Paris, ses dispositions continueront à être en vigueur (art. 241).

La Convention de Varsovie est entrée en vigueur dix jours après l'échange des notes constatant sa conclusion, qui eut lieu le 31 décembre 1921. Notons que les pénalités infligées pour infraction aux règles touchant le trafic de marchandises entre la Pologne et la Ville Libre ont été déterminées par la loi polonaise du 2 août 1926 relative à la répression des délits fiscaux (art. 132-134) et plus tard par la loi, substituée à la précédente, du 18 mars 1932 (art. 133-135).

L'ensemble des relations entre la Pologne et la Ville Libre de Dantzig, et particulièrement le régime douanier, ne tarda pas à donner lieu à de multiples divergences d'opinion et difficultés qui ne pouvaient être réglées que par un arrangement amiable des parties. Elles le furent en partie par l'accord conclu sous les auspices de la Société des Nations le 1^{er} septembre 1923¹. Entre autres domaines cet accord concernait la question des douanes et donnait une interprétation des clauses existantes des traités et conventions en cette matière et précisait certains de leurs effets juridiques. Il fut établi notamment que toutes les mesures générales en matière de législation douanière, de tarifs douaniers et de statistique de douane, qui sont applicables à toutes les unités douanières polonaises, le sont également *ipso jure* à l'unité douanière dantzigoise. Une divergence d'opinion entre l'unité douanière de Dantzig et l'Administration centrale des douanes de Pologne concernant l'application ou l'exécution de l'une de ces mesures ne peut avoir pour effet de retarder ni de gêner leur exécution, ces mesures restant en vigueur jusqu'à ce que la divergence d'opinions soit réglée conformément à la procédure prévue par les conventions en vigueur.

Pour revenir au problème de la répartition des recettes douanières entre la Pologne et la Ville Libre, on ne saurait affirmer que la solution donnée à ce problème soit heureuse². La répartition des revenus

¹ *Rec. des doc. offic. concernant etc.*, Partie II, N° 204.

² V. à ce sujet l'intéressante étude de M. Antoine REPECZKO: *La répartition des recettes douanières entre la Pologne et la Ville Libre de Dantzig* ainsi que l'article du même auteur: *Le problème de l'assainissement des finances dantzigaises* publié dans l'hebdomadaire *Polska Gospodarcza*, N° 5 de 1931 (Varsovie).

dans le cadre des communautés douanières est de sa nature un problème hérissé de difficultés et sa solution donne toujours lieu à des objections. Le cas polono-dantzicois présente d'ailleurs un caractère spécial en raison de ce fait notoire que la Ville Libre n'a pas fait preuve, dans sa politique, d'une attitude loyale à l'égard de la Pologne. Le nombre de la population pris, à quelques correctifs près, comme base de calcul en vue du partage des recettes douanières constitue sans doute le système le plus simple et pratique, aussi fut-il appliqué dans de nombreuses communautés douanières (Autriche-Duché de Lichtenstein; Italie-République San Marino; Allemagne-Grand Duché de Luxembourg; Belgique-Grand Duché de Luxembourg). Mais la relation 6 à 1 figurant, d'après la Convention de Varsovie, les normes de consommation respectives d'un habitant de la Ville Libre et d'un habitant de la Pologne, pour la période des trois premières années, était loin de correspondre à la réalité et impliquait incontestablement une indemnisation clandestine en faveur de Dantzig pour les frais de son administration douanière. C'était là sans doute le résultat d'un compromis en harmonie avec les conditions économiques de l'époque. Mais pendant la période qui suivit la conclusion de la Convention de Varsovie, l'économie nationale polonaise a beaucoup évolué; le retour à des conditions normales d'existence, le rattachement à la Pologne d'une partie de la Haute Silésie, la réforme monétaire etc. furent autant de facteurs qui augmentèrent, dans une proportion notable, la consommation des marchandises, tant nationales qu'étrangères, en Pologne. Au fur et à mesure que l'activité économique prenait de l'ampleur, la proportion établie en 1921 d'après laquelle étaient réparties les recettes douanières devenait injuste et préjudiciable à la Pologne. En tenant compte de cette circonstance et profitant des droits prévus par l'art. 206 de la convention, la Pologne dénonça, en juillet 1924, le rapport des normes de consommation de 6 à 1, établi par l'article en question, et en demanda la réduction pour la période 1925-1928. Le Sénat de la Ville Libre déclara en réponse que, de son côté, il avait depuis longtemps l'intention de proposer au contraire, un relèvement appréciable à son profit des normes existantes. Après la dénonciation par les deux parties de cette stipulation de la Convention de Varsovie, des négociations furent entamées en mars 1925 en vue de déterminer la nouvelle proportion d'après laquelle les recettes douanières seraient réparties entre la Pologne et Dantzig. Pendant la durée de ces négociations, avant qu'un nouvel accord n'intervînt, les anciennes normes étaient appliquées. Ces pourparlers longs et laborieux, auxquels prenaient part les représentants de la Société des Nations, aboutirent enfin à la conclusion, le 20 septembre 1926, d'un accord signé à Genève¹.

¹ *Rec. des doc. offic. etc., Partie III, N° 103.*

L'accord de Genève ne réglait cette question qu'à titre provisoire en rapport avec l'action d'assainissement des finances dantziçoises dont s'était chargée la Société des Nations sur la demande de la Ville Libre. En vertu de cet accord, la Pologne s'engageait, pour le cas où la quote-part dans les recettes douanières revenant à la Ville Libre en vertu de l'art. 206 de la Convention de Varsovie, pendant la période du 1^{er} septembre 1926 au 31 août 1928, n'atteindrait pas le montant de 14 millions de florins dantziçois par an, de porter cette quote-part, pendant la période en question, à la somme de 14 millions de florins. Si la quote-part dantziçoise dépassait 14 millions sans atteindre toutefois 20 millions — le coefficient de partage serait appliqué sans restriction. Si la quote-part dantziçoise dépassait 20 millions de florins, la Ville Libre renoncerait au surplus qui reviendrait en totalité à la Pologne (art. 1).

Il importe de souligner que la Pologne a accepté cet accord, valable pour deux ans, à seule fin de contribuer à l'assainissement des finances dantziçoises. Cela fut d'ailleurs nettement spécifié à l'art. 3, al. 1, qui stipulait: « La participation de la Ville Libre de Dantzig » dans les recettes douanières a été établie par la présente convention, « pour la durée de sa validité, en vue d'assurer la réforme des finances de la Ville Libre de Dantzig. Elle ne peut en aucun cas préjuger » du règlement futur du problème du partage des recettes douanières. » Les circonstances dont on fit dépendre l'entrée en vigueur de l'accord n'ont fait que préciser davantage cette dépendance. En effet, le mode de partage des recettes douanières prévu par l'accord ne devait pas être appliqué avant que le Conseil de la Société des Nations, après avoir constaté que toutes les recommandations du Comité Financier de la Société des Nations ont été exécutées ou que leur exécution a été assurée, eût recommandé un emprunt en faveur de la Ville Libre. A défaut de cette constatation et de cette recommandation faites avant le 31 mars 1927, toute la convention perdait immédiatement force obligatoire¹ (art. 5, al. 2 et 4). L'efficacité de l'aide que la Pologne prêta aux finances dantziçoises, en signant l'accord du 20 septembre 1926, a été constatée par le Comité Financier de la Société des Nations.²

En vertu de ce document l'accord de Genève venait à expiration

¹ La Pologne ratifia l'accord en avril 1927 (*J. d. L.* de 1927, N° 38, p. 336).

² « a) Le Comité est particulièrement heureux de noter que les négociations » avec la Pologne au sujet de la répartition des droits de douane ont abouti à la « signature d'un Accord conclu à Genève le 20 septembre. Cet Accord, qui a déjà « été mis provisoirement en vigueur, bien qu'il n'ait pas encore été ratifié, constitue une base satisfaisante pour l'équilibre du budget de Dantzig. » S. D. N. Rapport du Comité Financier. Situation financière de la Ville libre de Dantzig. C. 705, 1926.

le 31 août 1928. A dater de ce jour on en revint donc aux normes prévues par l'art. 206 de la Convention de Varsovie.¹

L'intérêt légitime du Trésor polonais exige que les principes mêmes sur lesquels repose le système du partage des recettes douanières, prévu par la Convention de Varsovie, soient révisés. En dehors des normes de consommations exagérées au profit de Dantzig, la clause dite « du dernier recensement » y est également dommageable à la Pologne. En effet, la population de la Pologne augmente plus vite que celle de Dantzig, et il est beaucoup plus facile à l'Etat minuscule qu'est la Ville Libre, de procéder à un recensement de la population, qu'à un pays d'une étendue aussi considérable que la Pologne. Par suite, les chiffres fournis par le « dernier recensement » peuvent, contrairement à la réalité, indiquer une augmentation de la population de Dantzig plus forte que celle de la Pologne, pour diminuer ainsi la part revenant à celle-ci dans les recettes douanières. Si le système de la répartition des recettes en proportion du chiffre de la population est maintenu, le dénombrement qui lui sert de base doit se rapporter, pour les deux territoires, au même moment et s'opérer aux mêmes conditions. Comme nous l'avons noté, depuis le 31 octobre 1931 chacune des deux parties a le droit de demander la révision de la convention du 24 octobre 1921, conformément à son art. 241.

Le problème de l'application au territoire de la Ville Libre de la loi polonaise du 31 juillet 1924 touchant le règlement du régime douanier, occupe une place à part dans l'évolution des rapports polono-dantzigois. Cette loi donnait notamment la faculté au Ministre des Finances d'établir des droits de sortie et d'adapter leurs taux aux variations du mouvement général des affaires (art. 7). Précédemment la législation douanière de la Pologne ne connaissait pas de droits de sortie. La Ville Libre alléguait que la nouvelle loi a eu pour effet de rendre en partie inopérantes les dispositions du chapitre VII (Importation et exportation dans les échanges commerciaux) de la Convention de Varsovie, étant donné que le Ministre des Finances polonais, en établissant des droits de sortie, pouvait annuler l'art. 213 de cette convention (droit, pour Dantzig, d'exporter librement ses produits).

¹ Pendant les exercices budgétaires 1924-1934/35, en vertu de l'article 206 de la Convention de Varsovie et de l'accord du 20 septembre 1926, les montants suivants furent prélevés sur les recettes douanières totales, en faveur de la Ville libre de Dantzig :

	en milliers de zlotys		en milliers de zlotys
1924	— 19.799	1930/31	— 22.447
1925	— 22.451	1931/32	— 13.479
1926	— 17.475	1932/33	— 8.443
1927/28	— 31.042	1933/34	— 7.068
1928/29	— 34.995	1934/35	— 6.181
1929/30	— 34.366		

En outre, de l'avis de la Ville Libre, le Gouvernement polonais aurait négligé, dans l'élaboration de la loi, les stipulations de la Convention de Varsovie relatives à la consultation préalable des représentants dantziçois (art. 197, al. 4) et à l'obligation de protéger, dans la mesure du possible, les intérêts de la Ville Libre (alinéa 5). Les dispositions touchant la promulgation du texte des prescriptions d'avant-guerre, alors encore en vigueur, sur la répression des délits douaniers (art. 9) violaient également, aux yeux des Dantziçois, l'art. 210 de la Convention. En s'appuyant sur ce raisonnement Dantzig prétendait que la loi ne devait pas être appliquée sur le territoire de la Ville Libre et a soumis la question à la décision du Haut Commissaire de la Société des Nations.

Après avoir examiné les arguments présentés par les deux parties, le Haut Commissaire rendit le 6 novembre 1924 une décision largement motivée¹, dans laquelle il déclarait notamment: a) que la loi douanière polonaise du 31 juillet 1924 devait être appliquée sur le territoire de la Ville Libre; b) qu'une convention devait être conclue entre la Pologne et la Ville Libre au sujet de l'application des droits de sortie aux produits de l'industrie, de l'agriculture et des métiers dantziçois; c) que la Ville Libre était tenue de signaler au Gouvernement polonais, aux fins d'un examen immédiat, les cas touchant son industrie, son agriculture ou ses métiers où l'application de la loi du 31 juillet 1924, ou des arrêtés rendus en vertu de celle-ci, ont conduit à des prohibitions de sortie. Le Gouvernement polonais prendra telles mesures qui seront nécessaires pour soustraire ces produits aux effets de la loi du 31 juillet 1924 ainsi que des arrêtés exécutifs. En ce qui concerne les autres branches du commerce dantziçois, le Gouvernement polonais reconnaîtra aux maisons dantziçoises les facilités mêmes accordées aux maisons polonaises dans des cas analogues.

Le Sénat de la Ville Libre en appela au Conseil de la Société des Nations qui, cependant, par sa résolution en date du 13 mars 1925 approuva la décision du Haut Commissaire.² La convention entre la Pologne et la Ville Libre relative à l'application des droits de sortie fut conclue le 12 août 1925.³ Aux termes de cette convention la Pologne consentait à accorder aux produits dantziçois, en ce qui concernait les droits de sortie, des faveurs spéciales, et ce dans la mesure nécessaire pour annuler tout effet prohibitif de ces droits. Les produits dantziçois bénéficiaient de ces faveurs d'après des listes de contingents annuels convenus entre les deux Gouvernements. L'origine des marchandises dantziçoises doit être attestée par des certificats d'origine. Les dispositions applicables à la répartition des recettes des

¹ *Recueil des documents officiels concernant etc.*, Partie III, N° 36.

² *Ibid.*, N° 68.

³ *Ibid.*, N° 81.

droits d'entrée seront également appliquées à la répartition du produit des droits de sortie. Le protocole signé le 19 juin 1926¹ déterminait les modalités d'application de la convention. Sa ratification eut lieu en 1928.²

Enfin il convient de rappeler, cette clause étant applicable également aux traités de commerce, que l'art. 6 de la Convention de Paris du 9 novembre 1920 stipulait que le Gouvernement polonais s'engageait à ne conclure aucun traité ou accord international intéressant la Ville Libre de Dantzig, sans avoir préalablement consulté celle-ci. Le résultat de cette consultation devait être porté à la connaissance du Haut Commissaire de la Société des Nations. Dans tous les cas, le Haut Commissaire a le droit d'opposer son *veto* à tout traité ou accord international, dans la mesure où il s'applique à la Ville Libre de Dantzig, si le Conseil de la Société des Nations estime qu'il est en contradiction avec les stipulations de la Convention de Paris ou le Statut de la Ville Libre. Ajoutons qu'il est pour le moins douteux que ce droit de *veto* soit conforme à l'esprit du traité de Versailles. Comme l'exercice du droit de *veto* pouvait donner lieu à malentendus, le Conseil de la Société des Nations a établi, le 6 septembre 1929, la procédure à suivre en vue de l'application de ce droit.³

La longue série de litiges entre la Ville Libre de Dantzig et la Pologne, concernant l'utilisation du port de Dantzig, prit fin en août 1933. L'accord réalisé sur cette question a été facilité sans nul doute par le développement magnifique et ininterrompu du jeune port polonais de Gdynia. Le 5 août 1933 un arrangement a été conclu⁴ entre la Pologne et la Ville Libre de Dantzig aux termes duquel les deux parties sont convenues de suspendre, pour la durée de cet arrangement, la procédure en cours devant les instances de la Société des Nations relative à la question de l'utilisation du port dantzigois. De son côté le Gouvernement polonais a consenti à prendre sans retard les mesures nécessaires pour empêcher la diminution du trafic maritime s'effectuant actuellement par le port de Dantzig et à assurer à l'avenir à ce port, pour autant qu'il est dans son pouvoir, une participation égale dans le trafic maritime. En vertu de l'arrangement, le Sénat de la Ville Libre de Dantzig collaborera avec le Gouvernement polonais au développement du trafic maritime direct dans la mesure de la capacité financière et économique de la Ville Libre. Chacune des parties s'est réservé le droit, avec un préavis de trois mois, de demander au Haut Commissaire de reprendre la procédure en cours devant lui.

En exécution des dispositions de l'arrangement du 5 août 1933,

¹ *Ibid.*, N° 94.

² *J. d. L.* de 1929, N° 14, p. 123.

³ *Rec. des doc. offic. concernant, etc.*, Partie V, N° 11.

⁴ *Rec. des doc. offic. etc.*, Partie IX, N° 14.

un protocole entre le Sénat de la Ville Libre de Dantzig et le Gouvernement polonais fut signé le 18 septembre 1933.¹ Il a établi les quantités de certaines marchandises qui devaient être transbordées par le port de Dantzig dans la période d'une année, c'est-à-dire du 1^{er} octobre 1933 jusqu'au 30 septembre 1934. Les dispositions de ce protocole furent prorogées jusqu'au 30 septembre 1935 et ensuite jusqu'au 30 septembre 1936.

Un an après, en août 1934, des négociations directes ont résolu, du moins dans une certaine mesure, une partie des difficultés résultant de l'application des stipulations contractuelles réglant les rapports de la Ville Libre de Dantzig et de la Pologne. Parmi les accords d'ordre économique conclus les 6 août 1934 entre le Gouvernement polonais et le Sénat dantzigois, il convient de signaler les arrangements suivants: 1) accord sur le règlement de certaines questions douanières, 2) accord sur la participation de la Ville Libre de Dantzig aux contingents d'importation.

Dans l'accord du 6 août 1934 sur le règlement de certaines questions douanières² il est stipulé que la Ville Libre de Dantzig a le droit et le devoir d'organiser sur son territoire le service douanier en exécution des prescriptions législatives polonaises ainsi que des accords et décisions en vigueur. En ce qui concerne les routes et passages douaniers, les emplacements d'accostage des navires et autres embarcations établis sur le territoire de la Ville Libre, aucun changement dans l'état actuel ne sera apporté par la Ville Libre sans entente préalable avec l'Administration centrale des douanes de Pologne. Les autorités dantzigaises ne diminueront pas le nombre actuel des bureaux de douane ni ne décideront leur déplacement sans entente préalable avec l'Administration centrale des douanes. A l'exception des autorisations spéciales résultant des arrangements internationaux, l'unité douanière à Dantzig s'adressera dans toutes les affaires, pour ce qui est de leur règlement avec les autorités étrangères ou organes internationaux, à l'Administration centrale des douanes de Pologne, qui fera le nécessaire. L'accord contient toute une série de dispositions touchant les fonctionnaires douaniers dantzigois, les compétences des inspecteurs douaniers polonais, ainsi que les droits de l'Inspecteur en Chef polonais des douanes. Toutes les mesures de l'Administration centrale des douanes de Pologne dans le domaine douanier sont applicables *ipso jure* par l'unité douanière à Dantzig, même dans le cas où la mesure est édictée spécialement pour cette unité. Cette disposition n'a pas d'effet quant aux droits spéciaux réservés à la Ville Libre en vertu des accords et décisions en vigueur. Une divergence

¹ *Recueil des doc. offic. etc.*, Partie IX, N° 16.

² *Rec. des doc. offic. etc.*, Partie X, N° 1.

d'opinion sur la question de savoir si une mesure de l'Administration centrale des douanes est à appliquer *ipso jure* par l'unité douanière à Dantzig ne saurait entraver ni empêcher son application. Elle reste en vigueur jusqu'à ce qu'un règlement du différend soit intervenu, soit par voie d'un accord direct entre le Gouvernement polonais et le Sénat de la Ville Libre, soit par voie de la procédure prévue par les conventions en vigueur. Il est spécifié certains cas auxquels la disposition ci-dessus n'est pas applicable. Le Sénat de la Ville Libre, avant de pourvoir aux principaux postes de l'administration des douanes à Dantzig indiqués dans l'accord, est tenu de consulter l'Administration centrale des douanes de Pologne. Si celle-ci est d'avis que le candidat, dans son activité antérieure, a contrevenu d'une manière grave ou d'une façon continue aux intérêts de la douane et par conséquent ne donne pas de garantie suffisante, la divergence à ce sujet est tranchée par le Haut Commissaire de la Société des Nations à Dantzig. Si le fonctionnaire occupant un des postes énumérés dans l'accord manque dans ses fonctions d'une manière grave ou de façon continue aux obligations de loyauté à l'égard des intérêts de la douane, le Gouvernement polonais a le droit de demander à la Ville Libre le rappel de ce fonctionnaire et, le cas échéant, de s'adresser au Haut Commissaire avec prière de statuer sur ce sujet. Sur demande de l'Administration centrale des douanes de Pologne ou de l'Inspecteur en Chef polonais des douanes à Dantzig, l'unité douanière à Dantzig est tenue de procéder à une enquête ayant en vue des poursuites disciplinaires contre des fonctionnaires douaniers dantziçois. Une telle enquête ainsi que tous les actes d'une poursuite instituée contre un fonctionnaire douanier dantziçois pour infraction aux prescriptions douanières, auront lieu en la présence d'un inspecteur douanier polonais. Cette présence d'un inspecteur douanier polonais sera également requise chaque fois qu'une enquête ou poursuite sera instituée sur l'initiative des autorités dantziçoises.

En cas de différend au sujet de l'application de certaines stipulations de l'accord, les parties ont le droit de recourir à la procédure de l'art. 39 de la Convention de Paris du 9 novembre 1920. Dans ce cas-là, sur la requête de la partie demanderesse, les délais prévus pour cette procédure seront automatiquement abrégés, à savoir: pour la remise de la réponse à dix jours, pour la duplique et la réplique à cinq jours. Si la partie demanderesse a recours à la procédure aux délais abrégés, il est entendu d'avance que les deux parties désirent que la décision du Haut Commissaire de la Société des Nations à Dantzig, en ce qui concerne le différend en question, soit rendue le plus tôt possible, et notamment sept jours au plus tard après l'expiration des délais prévus pour l'échange des pièces de procédure.

Les deux parties ont convenu que les stipulations de l'accord du

6 août 1934 sur le règlement de certaines questions douanières et des documents y annexés constituent des dispositions complémentaires ou interprétatives à la partie VI et à l'annexe II (Douanes) de la Convention de Varsovie du 24 octobre 1921. En cas de contradiction entre les termes de l'accord du 6 août 1934 et ceux de la Convention de Varsovie du 24 octobre 1921, ce sont les dispositions du premier qui prévalent. Pour le cas d'expiration de l'accord, les parties se sont réservé leur point de vue de droit en matière d'interprétation de la partie VI et de l'annexe II (Douanes) de la Convention de Varsovie. L'accord a été conclu pour la durée de deux ans si l'une des parties ne le dénonce pas avec un préavis de 6 mois. L'accord est entré en vigueur le 1^{er} septembre 1934.

Comme nous l'avons indiqué précédemment, le même jour (6 août 1934) a été conclu un autre accord polono-dantzicois sur la participation de la Ville Libre aux contingents d'importation¹. La Ville Libre de Dantzig a renoncé, pour la durée de l'accord, à se prévaloir des droits qui lui reviennent en vertu de l'art. 212 de la Convention de Varsovie du 24 octobre 1921, en ce qui concerne les restrictions et prohibitions d'importation. Les prohibitions et restrictions d'importations polonaises de caractère économique seront mises en vigueur sur le territoire de la Ville Libre à la même date que sur le territoire de la République de Pologne. La Ville Libre recevra toutefois des quote-parts aux contingents d'importation polonais pour les marchandises dont l'importation de l'étranger est prohibée. Ces quote-parts sont fixés de concert mutuel dans un pourcentage pour chaque catégorie de marchandises et doivent correspondre aux besoins de la population dantzicoise, aux nécessités de l'industrie, des arts et métiers, de l'agriculture et du commerce de la Ville Libre. Dans le cas où le Gouvernement polonais n'ayant pas établi le contingent d'importation pour une marchandise prohibée, le pourcentage de la quote-part dantzicoise ne pourrait être fixé, et dans le cas où les besoins de la Ville Libre ne pourraient pratiquement être couverts à l'intérieur du territoire douanier ni dans les pays où l'importation reste admise, le Gouvernement polonais et le Sénat de la Ville Libre s'entendront sur la quantité de marchandises prohibées pour laquelle des permis d'importation seront garantis à la Ville Libre. Cette quantité sera fixée sur la base des besoins effectifs de la consommation locale dans le territoire dantzicois. Si le Gouvernement polonais établit des prohibitions d'importation pour les marchandises dont l'importation n'est pour le moment pas prohibée, il se mettra aussitôt que possible en communication avec le Sénat de la Ville Libre, afin de s'entendre sur la quote-part dantzicoise aux contingents d'importation. Si les deux parties n'arrivent pas à une entente sur ce sujet avant la mise en vigueur de la prohibi-

¹ *Rec. des doc. offic. etc.*, Partie X, N° 2.

tion d'importation, le Gouvernement polonais accordera sur la quote-part à fixer ultérieurement pour la Ville Libre des permis d'importation à titre d'avance. Sur la proposition d'une des parties, dans les cas motivés par des raisons économiques bien fondées, le montant des contingents assurés à la Ville Libre pourra être modifié par voie de négociations immédiates, pour autant que, conformément aux dispositions de l'accord, cette modification sera admissible ou nécessaire.

Le droit de la Ville Libre de participer aux contingents polonais (quote-part en pourcentage ou chiffres fixes) ne s'étend pas aux cas suivants: 1° l'octroi des permis d'importation dans les cas sporadiques exceptionnels; 2° l'octroi des permis d'importation contre compensation et passation en compte (*clearing*) pour autant qu'ils sont accordés en dehors des contingents; 3° l'octroi des permis d'importation délivrés à la suite d'une répartition opérée par un Etat étranger. Dans les cas visés *sub* 1° et 2° les demandes des maisons dantzicoises seront traitées aux mêmes conditions et de la même manière que celles des maisons polonaises.

Les milieux économiques dantzicois, dont la représentation sera désignée après entente préalable entre le Gouvernement polonais et le Sénat de la Ville Libre, seront représentés dans les organes chargés de la répartition des contingents selon les mêmes principes que les milieux économiques polonais. Participeront aux quote-parts dantzicoises dans les contingents d'importation répartis par la Commission Centrale des Importations, tels importateurs dantzicois qui correspondront aux catégories d'importateurs polonais admis par la Commission. Les permis d'importation seront délivrés aux importateurs dantzicois par le Ministère polonais de l'Industrie et du Commerce, aux mêmes conditions techniques et matérielles qu'aux importateurs polonais (répartition, taxes, compensation, *clearing*, etc.), sous réserve des dispositions spéciales de l'accord.

En cas de différend au sujet de l'application des art. 2, 3 et 4 de l'accord, pour autant que ces articles concernent la participation de la Ville Libre aux contingents polonais, les parties auront le droit de recourir à la procédure de l'art. 39 de la Convention de Paris du 9 novembre 1920. Dans ce cas-là, sur la requête de la partie demanderesse, les délais prévus pour cette procédure seront automatiquement abrégés. En ce qui concerne la procédure entamée devant les organes de la Société des Nations par la requête du Gouvernement polonais du 29 février 1932 sur l'abolition des contingents dantzicois et par la requête du Sénat de la Ville Libre du 28 juin 1932 sur la revision de la partie VII de la Convention de Varsovie, les deux parties ont convenu que cette procédure resterait en suspens pour la durée de l'accord.

L'accord a été conclu pour la durée de deux ans, après quoi il sera

renouvelé automatiquement d'année en année si l'une des parties ne le dénonce pas avec préavis de 6 mois. L'accord est entré en vigueur le 1^{er} septembre 1934.

L'accord du 6 août 1934 sur la participation de la Ville libre de Dantzig aux contingents d'importation constitue un correctif important au statut douanier polono-dantzicois. Il a tranché nettement la question des contingents d'importation mis à la disposition de la Ville Libre. Ces contingents ont été déterminés, pour les différentes marchandises, dans le protocole exécutif signé en même temps que l'accord. La Ville Libre de Dantzig a renoncé de son côté aux privilèges découlant pour elle de l'art. 212 de la Convention de Varsovie, privilèges très onéreux et nuisibles à la Pologne.

Vers le milieu du mois de juillet 1935 un grave conflit, ayant trait aux relations douanières, surgit entre la Ville Libre de Dantzig et la Pologne. A partir du mois de mai 1935 Dantzig a inauguré une politique monétaire dont les répercussions étaient de nature à affecter les intérêts de l'économie nationale et du Trésor public polonais. La dévaluation du florin dantzicois, la fermeture des banques et de la bourse de Dantzig, et enfin l'introduction d'un régime de réglementation sévère des devises — voici les étapes successives de cette politique. Le Gouvernement polonais a adressé au Sénat de la Ville Libre plusieurs notes qui n'ont pas réussi toutefois à le convaincre que sa politique à l'égard de la Pologne, avec laquelle Dantzig forme un seul territoire douanier, est inopportune et contraire aux engagements contractuels (partie V de la Convention de Varsovie — Questions financières). Par conséquent le Gouvernement polonais s'est vu obligé d'appliquer des mesures de rétorsion pour assurer la défense des intérêts de la Pologne.

La dévaluation du florin dantzicois ainsi que la baisse de son cours et les fluctuations du change, eurent pour conséquence un décalage entre les taux des droits de douane acquittés sur le territoire dantzicois et sur le territoire polonais. En effet, les droits payés par les importateurs aux bureaux de douane situés en territoire de la Ville Libre, étaient quelque peu inférieurs à ceux perçus par la douane en Pologne. Cet état de choses ne pouvait bien entendu être toléré par le Gouvernement polonais. L'arrêté du Ministre des Finances polonais du 18 juillet 1935¹ disposait que, jusqu'à nouvel ordre, les bureaux de douane appartenant à la Direction des Douanes à Dantzig procéderaient au dédouanement des seules marchandises en provenance de l'étranger destinées à satisfaire les besoins de la consommation locale de la Ville Libre. Les marchandises étrangères livrées aux bureaux de douane appartenant à la Direction des Douanes à Dantzig et destinées à la Pologne, devaient être expédiées aux fins de dédouanement aux

¹ *J. d. L.* de 1935, N° 32, p. 341.

bureaux de douane situés sur le territoire de la Pologne. Cet arrêté est entré en vigueur le 21 juillet 1935.

La Ville Libre de Dantzig a cru devoir refuser de se soumettre aux prescriptions de l'arrêté du 18 juillet. Mais les importateurs eux-mêmes, redoutant les conséquences qu'un tel refus pourrait entraîner pour eux, cessèrent de déclarer les marchandises destinées à la Pologne dans les bureaux de douane situés en territoire dantzigois et commencèrent de les acheminer vers le port voisin de Gdynia. En conséquence, Dantzig vit baisser le trafic de son port et décliner l'activité de ses bureaux de douane.

Dantzig se livra alors à un geste d'allure démonstrative. Le 1^{er} août 1935 le Sénat de la Ville Libre autorisa d'importer en franchise certaines marchandises et certaines catégories d'envois (plusieurs articles alimentaires, médicaments, combustibles et toutes les marchandises arrivant par colis-postaux). C'était une violation manifeste des accords en vigueur.

Le conflit menaçait de s'aggraver. Pour écarter cette éventualité on engagea des négociations qui aboutirent à la signature, par les représentants du Gouvernement polonais et du Sénat de la Ville Libre de Dantzig, du protocole du 8 août 1935, et à des déclarations faites simultanément par chacune des deux parties¹. Dans ces actes, le Sénat de Dantzig déclarait avoir abrogé sa décision du 1^{er} août 1935 autorisant l'entrée en franchise de certaines marchandises et consentait à ce que, pendant la durée du régime du contrôle du change, les droits de douane soient perçus, sur le territoire de la Ville Libre, en zlotys polonais; le Gouvernement polonais, de son côté, annonçait l'abrogation de l'arrêté du Ministre des Finances du 18 juillet 1935. D'autre part, les parties convenaient d'un commun accord d'engager des pourparlers en vue de la conclusion d'un accord destiné à parer aux répercussions négatives de la réglementation du florin sur le commerce polonais et sur le trafic de transit par le territoire de la Ville Libre. Conformément à ce protocole, l'arrêté du Ministre des Finances du 9 août 1935² abrogea l'arrêté du 18 juillet 1935 et prescrivit que, dans tous les bureaux de douane en territoire douanier polonais (c'est-à-dire aussi sur le territoire de la Ville Libre de Dantzig), les droits seraient perçus en billets de la Banque de Pologne et en monnaie divisionnaire polonaise. Le protocole polono-dantzigois en date du 11 octobre 1935 a fixé les mesures que le Sénat de la Ville Libre s'engage à prendre pour parer aux répercussions négatives de la réglementation du florin sur le commerce polonais et sur le trafic de transit par le territoire de la Ville Libre. Ainsi, le conflit a été réglé.

¹ *Moniteur Polonais*, N° 181, de 1935.

² *J. d. L.* de 1935, N° 59, p. 385.

Un coup d'œil critique sur l'ensemble des normes contractuelles réglant la communauté douanière de Dantzig et de la Pologne, permet de s'apercevoir aisément qu'elles laissent beaucoup à désirer au point de vue des intérêts de la Pologne.¹ Le principe très simple posé par le traité de Versailles et d'après lequel la Ville Libre est incorporée sans réserve dans le territoire compris en dedans des limites du système douanier polonais, y a été dénaturé et transformé. Il en est résulté une situation de nature à susciter constamment des litiges suivis de recours aux instances internationales. La réalité qui résulta de ce dispositif juridique défectueux ne permet aucune illusion à la Pologne. L'administration douanière dantzicoise ne met pas toujours la loyauté et la bonne foi nécessaires à exécuter les décisions du Ministère des Finances polonais, auquel d'autre part les traités en vigueur n'ont pas conféré de moyens de répression suffisamment efficaces et rapides. Le service douanier assuré par l'administration dantzicoise donne lieu à des objections et des appréhensions qui ne sont que trop justifiées, alors que ce service présente pour la Pologne une importance capitale, aucune frontière douanière n'existant entre le territoire de la Ville Libre et la Pologne. Les inspecteurs douaniers polonais n'ayant été dotés d'aucune autorité directe, sont exposés, dans l'exercice de leurs fonctions, à toutes sortes de difficultés et même de chicanes, favorisées par l'insuffisance des normes contractuelles réglant la question de la responsabilité disciplinaire des fonctionnaires dantzicois. Enfin les privilèges et faveurs accordés en son temps à la Ville Libre, dans le domaine douanier, peuvent donner lieu à de nombreux abus. Ainsi, la structure défectueuse de la communauté douanière polono-dantzicoise est, pour la politique douanière de la Pologne, une source de difficultés spéciales en même temps qu'elle fait subir à son Trésor des pertes considérables ; c'est ce qui explique pourquoi le territoire dantzicois est souvent qualifié, dans le langage courant, de « trou dantzicois ».

§ 13. — Haute Silésie

En décidant le partage de la Haute Silésie entre l'Allemagne et la Pologne sur la base d'un plébiscite (art. 88) le traité de Versailles imposait en même temps à la Pologne des engagements touchant l'exportation en Allemagne des produits des mines provenant de ce territoire. L'art. 90 du traité stipulait en effet :

« La Pologne s'engage à autoriser, pendant une période de quinze

¹ V. sur cette question l'article de M. F. PROCHASKA, *Les relations de Dantzig avec la Pologne au point de vue douanier*, hebdomadaire *Przemysl i Handel*, N° 35-36 de 1923.

« ans, l'exportation en Allemagne des produits des mines de toute
« partie de la Haute Silésie transférée à la Pologne en vertu du pré-
« sent Traité.

« Ces produits seront exonérés de tout droit d'exportation ou
« de toute autre charge ou restriction imposée à leur exportation.

« Elle s'engage également à prendre toutes les mesures qui pour-
« raient être nécessaires pour que la vente aux acheteurs en Alle-
« magne des produits disponibles de ces mines, puisse s'effectuer
« dans des conditions aussi favorables que la vente de produits simi-
« laires dans des circonstances analogues aux acheteurs en Pologne
« ou en tout autre pays. »

Comme on supposait, à l'époque de l'élaboration du traité de Versailles, que tout le district industriel de Haute Silésie reviendrait à la Pologne, les obligations découlant pour elle de l'art. 90 étaient unilatérales. Ce ne fut qu'ultérieurement que la décision de la Conférence des Ambassadeurs modifia cet état de choses. Toutes les stipulations du traité de Versailles concernant directement le régime douanier de la Haute Silésie, tenaient dans cet article. En outre était applicable en la matière l'art. 268 alinéa *b* autorisant la Pologne à exporter en franchise en Allemagne, pendant trois années, les produits, naturels ou fabriqués, originaires et en provenance des territoires polonais ayant fait avant la guerre partie de l'Allemagne.

Après le plébiscite en Haute Silésie, qui eut lieu en mars 1921, le partage du territoire auquel il fut procédé donna naissance à certains problèmes appelant une solution, qui furent tranchés par la décision de la Conférence des Ambassadeurs du 20 octobre 1921.¹

Cette décision statuait entre autres sur le régime douanier de la Haute Silésie (partie II alinéa E). Elle contenait notamment en cette matière les dispositions concernant : 1° la date du transfert de la frontière douanière ; 2° l'application de la législation douanière ; 3° les franchises douanières réciproques pour des périodes de temps déterminées ; 4° les modalités d'application des privilèges prévus par l'art. 268 du traité de Versailles au territoire de la Haute Silésie ; 5° les facilités mutuelles visant l'exportation des produits indispensables à l'industrie de Haute Silésie.

Le régime douanier dont la Conférence des Ambassadeurs dota la Haute Silésie avait pour but de ménager l'unité économique de cette province et de permettre à sa vie économique de s'adapter progressivement à la nouvelle situation politique. Comme les clauses en cette matière furent reprises et développées par la convention de Genève du 15 mai 1922 relative à la Haute Silésie, dont il sera question

¹ *Journal des Lois de la R. P.* de 1922, N° 44, poste 369.

plus loin, il est superflu d'entrer dans le détail de la décision des Ambassadeurs.

Toutes les clauses touchant le régime douanier à la nouvelle frontière polono-allemande en Haute Silésie, et qui n'étaient pas l'application des principes fixés par la Conférence des Ambassadeurs, furent reconnues par celle-ci comme ayant le caractère d'une convention commerciale ordinaire entre la Pologne et l'Allemagne.

En outre la Conférence des Ambassadeurs compléta, par sa décision, l'art. 90 du traité de Versailles déjà cité qui, comme on le sait, imposait à la Pologne un engagement unilatéral. Notamment, en ce qui concernait le charbon, elle indiquait que, dans l'application de l'article 90, il serait tenu compte des dispositions des traités de paix et autres accords internationaux conclus entre l'Allemagne, la Pologne et les pays directement ou indirectement intéressés à l'exportation du charbon de Haute Silésie et imposant soit à l'Allemagne, soit à la Pologne des engagements relatifs au charbon. En second lieu la décision de la Conférence des Ambassadeurs ajoutait que l'Allemagne était tenue, pendant une période de 15 années, d'autoriser l'exportation dans la zone polonaise du territoire plébiscité, des produits des mines de son territoire dans les conditions prévues par l'art. 90 du traité de Versailles. Les quantités de produits miniers auxquelles s'appliquait cette disposition devaient être calculées sur la moyenne des échanges des années 1911 à 1913 (partie II alinéa F).

Si les obligations stipulées à l'art. 90 furent étendues à l'Allemagne, ce fut en conséquence du fait qu'une partie du bassin haut-silésien demeura, en vertu du partage, rattaché à ce pays. Il n'y avait pas d'ailleurs réciprocité stricte, puisque les obligations mises à la charge de la Pologne visaient l'ensemble du territoire allemand, alors que celles imposées à l'Allemagne ne s'appliquaient qu'à la zone polonaise du territoire plébiscité de la Haute Silésie.

Conformément à l'art. 92 (dernier alinéa) du traité de Versailles, des conventions ultérieures devaient régler toutes les questions qui ne le furent pas par ce traité et qui pouvaient prendre naissance à la suite de la cession des territoires allemands à la Pologne. En invoquant expressément cet article, la décision de la Conférence des Ambassadeurs du 20 octobre 1921 engageait les Gouvernements allemand et polonais à conclure dans le plus bref délai possible une convention à l'effet de mettre en vigueur sa décision.

Ce fut l'œuvre réalisée par la Convention germano-polonaise relative à la Haute Silésie, faite à Genève le 15 mai 1922¹ et mise en

¹ *Journal des Lois de la R. P.* de 1922, N° 44, poste 371. Martens, N. R., XVI, 645.

vigueur un mois plus tard. Les clauses douanières de cette convention figurent dans sa Cinquième Partie (Questions Economiques), Titre premier : *Régime douanier*, groupées en quatre chapitres. Chapitre I : Dispositions générales (art. 216-233), Chapitre II : Produits originaires et en provenance de la Haute Silésie polonaise (art. 234-236), Chapitre III : Compétence de la Commission mixte (art. 237), Chapitre IV : Zone-frontière spéciale (art. 238-258). En outre, nous trouvons des clauses isolées, touchant les douanes, dans les autres titres de la Partie V concernant les domaines particuliers de la vie économique. Dans leur ensemble, les clauses douanières de la convention tantôt reprennent et développent celles du traité de Versailles et de la décision de la Conférence des Ambassadeurs, tantôt règlent divers points qui ne furent pas prévus par ces instruments diplomatiques.

Les *Dispositions générales* (Chapitre I^{er}) débutent par cette constatation générale, que la frontière douanière entre la Pologne et l'Allemagne dans le territoire plébiscité coïncide avec la nouvelle frontière politique. A l'intérieur de chaque territoire douanier seront appliquées les législations douanières allemandes et polonaises, ainsi que les tarifs douaniers qu'elles comportent, sous réserve des restrictions et exceptions stipulées par la Convention (art. 216).

Ces restrictions et exceptions sont conformes à la décision de la Conférence des Ambassadeurs et consistent, essentiellement, dans les points que voici :

a) Franchise de douane réciproque pendant une période de six mois pour les marchandises venant d'autres pays à destination du territoire plébiscité, qui auront acquitté les droits d'entrée à la frontière polonaise ou allemande avant la date du partage de la Haute Silésie (art. 217).

b) Franchise de douane réciproque pendant une période de 15 années pour les produits naturels originaires ou en provenance de l'une des deux parties du territoire plébiscité, destinés à être consommés ou utilisés dans l'autre partie. Sont considérés comme produits naturels : les céréales de toute espèce, les raves et betteraves de toute espèce, y compris les betteraves à sucre, le houblon, les pommes de terre, les fruits frais, les baies, les légumes frais, les champignons frais, le foin, la paille, la glace naturelle, le sel, les pierres (brutes ou dégrossies, mais non autrement travaillées), la terre naturelle, le sable, le gravier, l'argile, l'ardoise, le bois (y compris le bois ébranché, mais non autrement travaillé), les fagots et ramilles. Les deux Gouvernements se sont réservé, pour le cas où des difficultés d'application surgiraient, d'entrer en pourparlers afin d'examiner l'introduction du système des contingents pour certaines catégories de marchandises (art. 218).

c) Franchise de douane réciproque pendant une période de six mois, pour les produits bruts, demi-bruts, ou demi-fabriqués, provenant des établissements industriels de l'une des deux parties du territoire plébiscité, destinés à être utilisés ou transformés dans les établissements industriels de l'autre partie. Les autorisations délivrées pour l'entrée de ces produits doivent mentionner les établissements expéditeurs et destinataires (art. 219).

d) Franchise de douane dans le trafic de perfectionnement pendant quinze années (art. 220) aux conditions établies par la Convention (art. 221-223).

e) Franchise de douane pour l'entrée en Allemagne des produits naturels ou fabriqués originaires ou en provenance de la partie polonaise du territoire plébiscité, pendant une période de trois années, en vertu de l'art. 268 du traité de Versailles. Cette période courait à dater de la notification du tracé de la nouvelle frontière aux parties. Le Chapitre II du même titre déterminait les modalités d'application de cette disposition (art. 224).

f) Engagement réciproque obligeant l'Allemagne et la Pologne à faciliter, pendant une période de quinze ans, l'exportation de leurs territoires respectifs, des produits indispensables à l'industrie de l'une ou de l'autre partie du territoire plébiscité, en délivrant les permis d'exportation nécessaires et en autorisant l'exécution des contrats passés entre particuliers. A l'importation en territoire allemand ou polonais, ces produits sont passibles de droits de douane, sauf exceptions prévues par la Convention et spécifiées plus haut. Étaient seuls considérés comme produits indispensables à l'industrie les produits bruts, demi-bruts, demi-fabriqués ou finis, indispensables aux besoins directs de l'industrie de l'une ou de l'autre partie du territoire plébiscité, à l'exclusion, entre autres, des vivres. Cette stipulation s'applique non seulement à la grande industrie mais encore aux petits métiers et à la manufacture (art. 225). La Convention indique à quelles conditions doivent satisfaire les produits pour être considérés comme indispensables au point de vue du pays fournisseur et demandeur, les conditions régissant l'exécution des contrats de droit privé ainsi que les conditions auxquelles les deux parties s'engageaient réciproquement à autoriser, pendant une période de cinq ans, l'exportation de la ferraille (art. 227). Une annexe énumère les produits et leurs quantités annuelles, indispensables à l'industrie polonaise de la Haute Silésie.

g) Engagement pris par le Gouvernement allemand: 1° d'accorder des permis d'exportation pour le bois de mine, pendant la période de deux ans, en quantités et aux conditions strictement spécifiées, destinés aux établissements situés en Haute Silésie polonaise (art.

228) ; 2° de permettre l'exportation de lait frais destiné au ravitaillement de la Haute Silésie polonaise, pendant la période du 1^{er} avril 1922 au 1^{er} mai 1923, à raison de quantités mensuelles spécifiées (art. 230, § 1).

h) Engagement pris par le Gouvernement polonais: 1° d'accorder aux établissements industriels situés dans la partie allemande du territoire plébiscité, des permis d'exporter à l'usage exclusif de ces établissements, la dolomite, pendant une période de quinze ans (sans limitation de quantité) et l'acide sulfurique, à 50° Baumé, pendant une période de cinq ans, la quantité exportée annuellement ne devant pas dépasser 50 % de la production de la Haute Silésie polonaise, mais devant toutefois n'être pas inférieure à 60.000 tonnes par an (art. 229) ; 2° d'autoriser l'exportation en Allemagne, pendant la période du 1^{er} avril 1922 au 31 mai 1923, d'un tiers de la quantité de farine Thomas produite dans la Haute Silésie polonaise, la quantité exportée ne devant pas toutefois être inférieure à 1000 tonnes par mois (art. 230, § 2).

La durée des franchises douanières et la durée d'engagement des parties, courent à dater du transfert de la souveraineté (c'est-à-dire du 15 juin 1922). La franchise de douane stipulée aux articles 217, 218, 219, 220, 224 de la Convention (spécifiée ci-dessus aux points « a » à « e ») se rapporte exclusivement aux droits d'entrée et de sortie; elle ne se rapporte point aux impôts intérieurs, aux droits de manipulation douanière, aux redevances prélevées à l'occasion de la délivrance des permis d'entrée ou de sortie ainsi qu'aux droits de statistique (art. 226, § 2). Au profit de certains produits naturels bénéficiant de la franchise douanière, on a stipulé, pour le cas de l'introduction de prohibitions d'importation ou d'exportation, la délivrance des permis d'importation ou d'exportation sans prélever de redevance à l'occasion de l'importation ou de l'exportation, ou de la délivrance de ces permis (art. 226, § 3). En ce qui concerne les marchandises dont l'exportation est autorisée en vertu des articles 227, 228, 229 et 230 de la Convention, c'est-à-dire des produits indispensables à l'industrie et de ceux dont la sortie est garantie par des stipulations détaillées (voir les engagements spécifiés plus haut aux points « f » à « h ») les parties se sont accordées réciproquement le traitement le plus favorable, qu'elles accorderont à des pays tiers à change bas, notamment dans les cas où l'exportation donne lieu à un contrôle des prix (art. 231).

Le Chapitre II (*Produits originaires et en provenance de la Haute Silésie polonaise*) contient les clauses qui étaient en vigueur lors de l'application de l'art. 224 de la Convention, c'est-à-dire de l'admission en franchise de douane, pendant trois années, en vertu de l'art.

268 alinéa *b* du traité de Versailles, des produits de la Haute Silésie polonaise à leur entrée sur le territoire allemand.

Au cas où l'entrée de ces marchandises serait interdite, le Gouvernement allemand s'engageait à accorder des permis d'importer les marchandises qui bénéficiaient de l'admission en franchise. Il ne pouvait être fait exception à cette règle que dans les cas suivants: *a*) pour des raisons de police sanitaire ou pour la protection des animaux ou des plantes utiles contre les parasites ou contre les épidémies, lorsque ces épidémies sont dûment constatées par les autorités polonaises compétentes; *b*) pour les produits faisant en Allemagne l'objet d'un monopole d'Etat, ou d'un quasi-monopole, ou qui sont soumis au système centralisé d'exploitation. Les Gouvernements allemand et polonais devaient d'ailleurs s'employer pour que les commerçants ou les producteurs de la Haute Silésie polonaise puissent vendre leurs marchandises, si elles étaient offertes à un prix raisonnable, aux monopoles allemands et aux offices centraux d'exploitation. En cas de refus d'achat de la part de ces derniers, la Commission mixte était compétente pour statuer sur son bien-fondé (art. 234).

Les marchandises introduites en Allemagne en franchise de douane, conformément à l'art. 268 alinéa *b* du traité de Versailles, jouissaient du traitement de la nation la plus favorisée (art. 235). Pour établir que les marchandises en question sont bien effectivement originaires et en provenance de la Haute Silésie polonaise, des certificats d'origine étaient prévus dont le modèle et le mode de délivrance étaient déterminés par la Convention. Le Gouvernement polonais devait établir la liste des marchandises à importer de la Haute Silésie polonaise en franchise de douane, en vertu de l'art. 268, alinéa *b*, du traité de Versailles (art. 236).

La *Compétence de la Commission mixte* en matière de douanes fait l'objet du Chapitre III de la Convention¹. La Commission est compétente pour trancher toutes les contestations d'ordre général et spécial qui s'élèveraient entre le Gouvernement polonais et le Gouvernement allemand au sujet de l'interprétation ou de l'application des Chapitres I et II, dont question plus haut. Cependant, si les parties contractantes se sont réservé, en vertu des dispositions de ces deux chapitres, l'autonomie au sujet de la législation douanière, y compris le tarif douanier, la validité de cette législation ne pourra pas faire l'objet d'un examen de la Commission mixte. Il en est de même en ce qui concerne l'application de cette législation, sauf au cas où il serait allégué qu'elle a été appliquée de façon abusive. De même dans le cas de l'application du droit donné à l'administration douanière des

¹ L'organisation, la procédure et la compétence générale de la Commission mixte sont déterminées dans la VI.^{me} partie de la Convention.

deux parties, prévu par l'art. 223 alinéa 2, d'établir la preuve de l'identité de la marchandise, l'examen en question ne peut porter que sur l'application abusive des prescriptions nationales en vigueur.

Il convient de noter que les contestations qui s'élèveraient au sujet de l'application de l'art. 231, en vertu duquel les deux parties se sont accordé réciproquement le traitement le plus favorable pour les marchandises dont l'exportation est autorisée par la Convention, ainsi que les contestations auxquelles pourrait donner lieu l'application de l'art. 233, qui a accordé aux stipulations du Chapitre IV du Titre I le caractère d'un accord commercial ordinaire, ont été soustraites à la compétence de la Commission mixte (art. 237).

Le Chapitre IV contient les dispositions relatives à la *Zone-frontière spéciale*. Cette zone, à régime économique particulier, s'étend sur une largeur de cinq kilomètres de chaque côté de la frontière (art. 238). Ses habitants jouissent de facilités particulières pour le passage de la frontière (art. 239).

La Convention stipule certaines franchises de douane dans le trafic frontalier en faveur des propriétaires (ainsi que des usufruitiers et employés) des fonds agricoles ou forestiers situés dans la zone-frontière spéciale, dont l'habitation ou les installations d'exploitation agricole sont séparées par la frontière des terrains d'exploitation agricole ou forestière et y appartenant (art. 240-245); des artisans, travailleurs manuels et personnes, qui peuvent vaquer à leurs occupations professionnelles dans toute la zone (art. 246-248); des ouvriers dont l'habitation dans la zone-frontière spéciale est séparée du lieu de leur travail par la frontière (art. 249). Les franchises de douane visent des cas particuliers, notamment l'exploitation des fonds agricoles et forestiers, les objets indispensables à l'exercice de la profession, les provisions de bouche ainsi que quelques autres cas spéciaux.

Pour jouir des franchises indiquées ci-dessus, les personnes qui y ont droit doivent être en possession d'une *carte de zone* établie par autorités de police du lieu de domicile et contresignée par les autorités de police du lieu de travail. Les parties se sont réservé de ne pas exiger, pour certaines catégories de personnes, le contre-visa des autorités de la police locale de l'autre Etat. La durée de la validité de la carte est limitée à six mois. Les formalités et les conditions à remplir pour la délivrance des cartes de zone ont été établies par la convention, leurs détails d'application devant être réglés d'un commun accord entre les deux parties ou les autorités désignées par elles à cet effet (art. 250-256). Les cartes de zone sont des documents distincts, des *permis de circulation*, introduits par les parties contractantes pour une période de quinze ans et destinés à faciliter la circulation dans le territoire plébiscité. Les permis de circulation constituent des

pièces de légitimation délivrées aux personnes ayant habité sans interruption le territoire plébiscité au moins depuis le 1^{er} janvier 1921. Ils autorisent le titulaire à franchir à volonté la frontière et à circuler librement dans l'autre partie du territoire plébiscité. Les titulaires sont soumis aux prescriptions concernant l'importation, l'exportation et les douanes (les stipulations ayant trait aux permis de circulation forment le Titre II de la Cinquième Partie de la convention). Les avantages accordés aux habitants de la zone-frontière spéciale pourront être restreints ou supprimés en tout temps pour des raisons de police sanitaire ou pour cause d'épizootie (art. 257).

En ce qui concerne les clauses douanières insérées dans les autres titres de la Cinquième Partie de la Convention de Genève, il convient de signaler les dispositions suivantes :

1) Le Titre IV (*Charbon et produits miniers*) contient l'engagement de la Pologne d'autoriser, pendant une période de quinze ans à dater du transfert de la souveraineté, l'exportation en Allemagne de charbon, de coke, de briquettes de charbon, de minerais de fer, de minerais de zinc et de minerais de plomb provenant de la Haute Silésie polonaise. Cet engagement découle de l'art. 90 du traité de Versailles, dont il a été question plus haut. L'Allemagne s'engage à autoriser, pendant la même période, l'exportation de ces mêmes produits à destination de la Haute Silésie polonaise, conformément à la décision de la Conférence des Ambassadeurs (Partie II, alinéa F). La Convention détermine les détails d'exécution de ces obligations (art. 330-335).

2) Dans le Titre V (*Eau*) les parties contractantes autorisent, pendant une période de quinze ans à dater du transfert de la souveraineté, le transport d'une partie dans l'autre du territoire plébiscité, des matériaux, outils, ustensiles, etc., nécessaires pour entretenir ou remettre en état le réseau des conduites d'eaux, en franchise de tous droits d'entrée et de sortie ainsi que de toutes taxes à l'occasion de l'importation ou de l'exportation ou de la délivrance de permis d'importation ou d'exportation (art. 339, § 2). Les fournitures d'eau ne peuvent être frappées, pendant une période de quinze ans, d'aucun droit de douane (art. 340 § 4).

Une administration commune des conduites d'eaux a été instituée dans le territoire plébiscité pour la période transitoire du 1^{er} avril 1922 au 1^{er} avril 1924. Les fonctionnaires, employés et ouvriers de cette administration, chargés de la surveillance, du service et de l'entretien du réseau des conduites d'eaux, bénéficiaient de facilités spéciales pour le passage de la frontière, le jour et la nuit, ainsi que du droit de transporter en franchise les outils et ustensiles, le matériel de réparation ainsi que les moyens de transport nécessaires (art. 346). D'autre part, pendant la période transitoire, les matériaux né-

cessaires au fonctionnement et à l'entretien des installations du service des eaux pourront passer, d'une partie du territoire plébiscité dans l'autre, en franchise de tous droits d'entrée et de sortie, ainsi que de toutes taxes à l'occasion de l'importation ou de l'exportation, ou de la délivrance de permis d'importation ou d'exportation. En outre les machines et pièces de rechange, ainsi que les matériaux nécessaires pour les agrandissements de l'établissement « Adolfschacht », prévu par la Convention, pouvaient être importés d'Allemagne en franchise de tous droits de douane, pendant toute la durée de la période transitoire (art. 347).

Pour autant qu'à la date du transfert de la souveraineté, des établissements ne relevant pas du service public des eaux fournissent de l'eau à des consommateurs résidant dans l'autre partie du territoire plébiscité, les parties contractantes se sont engagées à leur permettre, pendant une période de quinze ans, de fournir de l'eau d'une partie du territoire dans l'autre, dans les mêmes quantités qu'auparavant et en franchise de tous droits de douane (art. 355).

3) Dans le Titre VI (*Electricité*) la Pologne et l'Allemagne ont autorisé les « Oberschlesische Elektrizitätswerke » (O. E. W.) à fournir, pendant une période de trois années à dater du transfert de la souveraineté, l'énergie électrique d'une partie à l'autre du territoire plébiscité, dans la mesure fixée par les contrats conclus par les O. E. W., en franchise de tous droits d'entrée et de sortie, ainsi que de toutes taxes à l'occasion de l'importation ou de l'exportation, ou de la délivrance de permis d'importation ou d'exportation, pourvu que l'une des parties du territoire plébiscité ne soit pas désavantagée au profit de l'autre (art. 370 § 2-c).

Pendant la même période de trois années, les parties se sont engagées à permettre de transporter, aux mêmes conditions de franchise, des dépôts des « Oberschlesische Elektrizitätswerke » à Gleiwitz, Zaborze et Chorzow, sur l'autre territoire, les matériaux, outils, ustensiles, etc., nécessaires pour mettre fin à des perturbations subites survenant aux câbles, conduites ou transformateurs, ainsi qu'à d'autres accidents analogues (art. 370 § 2-e); le cas échéant, sur présentation de certificats spéciaux délivrés par la direction des usines électriques O. E. W., le personnel nécessaire à la surveillance, au service, à la garde, à l'entretien et à la réparation des installations sises sur l'autre partie du territoire plébiscité, avait droit à des facilités spéciales pour passer la frontière, tant le jour que la nuit (art. 370 § 2-i).

Pendant la période désignée ci-dessus, les établissements O. E. W. pouvaient communiquer, chaque fois qu'il était nécessaire, aux deux Gouvernements la liste indiquant les quantités et espèces de matériel d'exploitation, de remplacement et d'entretien, ainsi que des

outils, ustensiles, chaudières, machines, pièces de rechange de machines et de conduites, requis pour la continuation de leur exploitation en Haute Silésie polonaise. Les quantités et espèces fixées dans ces listes pouvaient passer la frontière en franchise d'entrée et de sortie, ainsi que de toutes taxes à l'occasion de l'entrée ou de la sortie, ou de la délivrance de permis d'importation ou d'exportation. Les parties s'engageaient à accorder les permis d'importation et d'exportation nécessaires à cet effet (art. 370, § 3). Les parties s'engageaient en outre à autoriser, pendant la même période, le transport de charbon provenant de l'autre partie du territoire plébiscité et destiné aux O. E. W., en quantités correspondant aux exigences de l'exploitation au moment voulu et dans les limites fixées par la Convention (art. 370, § 2-f).

En ce qui concerne les usines d'électricité du territoire plébiscité autres que les O. E. W., les parties s'engageaient à permettre, pendant quinze ans à dater du transfert de la souveraineté, la fourniture, aux mêmes conditions de franchise que celles stipulées en faveur de la O. E. W., de l'énergie électrique d'une partie du territoire plébiscité dans l'autre, en quantités correspondantes aux quantités fournies jusqu'à la date du transfert de la souveraineté. Ces usines peuvent en outre faire transporter en franchise de tous droits d'entrée et de sortie, ainsi que de toutes taxes à l'occasion de l'entrée ou de la sortie, ou de la délivrance de permis d'importation ou d'exportation, des dépôts de l'usine sur l'autre partie du territoire plébiscité, les matériaux, outils et ustensiles nécessaires pour mettre fin à des perturbations subites survenant aux câbles et aux transformateurs, ainsi qu'à d'autres accidents analogues. Leur personnel jouit des mêmes facilités qui furent accordées au personnel des O. E. W. par l'art. 370, § 2-i pour le passage de la frontière (art. 278, § 1, § 2).

Dans le protocole final les parties ont déclaré tomber d'accord que la Convention, qui règle uniquement une situation exceptionnelle limitée au territoire plébiscité, ne peut servir de base à aucune revendication d'Etat tiers en matière de traitement de la nation la plus favorisée.

Après avoir passé en revue les stipulations de la Convention de Genève du 15 mai 1922 concernant le statut douanier de la Haute Silésie, il convient de mentionner l'accord polono-allemand relatif aux mines de Haute Silésie, signé à Oppeln le 23 juin 1922¹. Comme la nouvelle frontière passait par un certain nombre de mines de charbon, cet accord contient une délimitation de la surface et du sous-sol et prévoit (à son art. 2) l'application de mesures et d'installations, en surface et dans le sous-sol, afin de rendre impossible une communi-

¹ *Journal des Lois de la R. P.* de 1923, N° 45, poste 305.

cation entre la Pologne et l'Allemagne à l'aide de constructions souterraines pouvant favoriser la fraude douanière.

Le régime douanier de la Haute Silésie exposé ci-dessus, basé sur des normes contractuelles est, comme on le voit, assez compliqué en raison de nombreuses dérogations au droit commun, d'une durée d'ailleurs limitée. Cependant l'application de ce régime ne donne pas lieu à des difficultés particulières.

L'exécution des stipulations de la Cinquième Partie Titre I (*Régime douanier*) de la convention polono-allemande du 15 mai 1922, fait l'objet d'un arrêté des Ministres des Finances et de l'Industrie et du Commerce en date du 14 juin 1922.¹

Les prescriptions générales touchant le contrôle du commerce étranger, à moins qu'elles ne soient pas en contradiction avec les clauses de la Convention de Genève, ont été introduites en Haute Silésie polonaise par l'arrêté du Conseil des Ministres en date du 14 juin 1923,² qui a déterminé également la compétence des autorités locales en cette matière. Plusieurs arrêtés des Ministres des Finances et de l'Industrie et du Commerce, rendus en 1922 et 1923.³ accordaient diverses exonérations et exceptions temporaires de droits de douane en faveur de certaines marchandises importées de l'étranger pour pourvoir aux besoins de l'industrie et de la population de la Haute Silésie.

§ 14. — Conventions commerciales conclues par la Pologne jusqu'au milieu de l'année 1924

Dans les premières années qui suivirent la signature du Traité de Versailles la situation politique et économique de la Pologne n'était pas suffisamment cristallisée pour lui permettre de conclure des traités de commerce normaux et durables.

On conçoit aisément que le nouvel Etat devait d'abord surmonter les premières difficultés nées de la guerre et du nouvel ordre de choses; il devait ressouder économiquement les trois provinces réunies et terminer la guerre avec la Russie Soviétique. Ce n'est qu'après être entré dans une période de paix et de consolidation qu'il pouvait, servi par un minimum d'expérience et de compétence, tenter de résoudre l'ensemble des problèmes que posait l'évolution de son économie nationale.

D'autre part le contrôle du commerce étranger par l'Etat et les restrictions apportées aux importations et exportations, appliqués

¹ *J. d. L.* de 1922. N° 62, poste 556.

² *J. d. L.* de 1923. N° 63, poste 474.

³ *J. d. L.* de 1922. N° 71, p. 647, N° 83 p. 745, N° 84 p. 756, N° 92, p. 861, N° 106 p. 989; de 1923: N° 6 p. 40, N° 39 p. 274.

tant par la Pologne que par les autres Etats, de même que la désorganisation générale de l'économie mondiale, empêchaient toute prévision rationnelle dans la politique commerciale et formaient un des obstacles les plus sérieux aux négociations en vue de la conclusion de traités de commerce.

Aussi, durant les années de 1919 jusqu'au milieu de 1921, le Gouvernement polonais se bornait à conclure des accords, dits de compensation, concernant l'échange de contingents de marchandises avec plusieurs pays (Tchécoslovaquie, Autriche, Hongrie, Italie).

Cependant, dès que cela devint possible, la Pologne se mit à réaliser son aspiration à établir des bases contractuelles pour ses relations commerciales avec l'étranger. A partir du milieu de l'année 1921, pendant que restait en vigueur le premier tarif douanier polonais du 4 novembre 1919, jusqu'au milieu de l'année 1924, lorsque ce tarif a été révisé, la Pologne conclut les conventions commerciales énumérées ci-après dans l'ordre chronologique :

1) Convention commerciale entre la Pologne et la ROUMANIE, signée à Bucarest le 1^{er} juillet 1921 (*J. d. L.* de 1922, Nr. 103, p. 937).

2) Convention commerciale entre la Pologne et la FRANCE, signée à Paris le 6 février 1922 (*J. d. L.* de 1922, Nr. 50, p. 442).

3) Convention commerciale entre la Pologne et l'ITALIE signée à Gênes le 12 mai 1922 (*P. d. L.* de 1923, Nr. 29, p. 181).

4) Convention commerciale entre la Pologne et la SUISSE, signée à Varsovie le 26 juin 1922 (*J. d. L.* de 1922, Nr. 83, p. 744).

5) Convention commerciale entre la Pologne et l'AUTRICHE, signée à Varsovie le 25 septembre 1922 (*J. d. L. de 1923*, Nr. 4, p. 19).

6) Convention commerciale entre la Pologne et le ROYAUME DES SERBES, CROATES et SLOVÈNES, signée à Varsovie le 23 octobre 1922 (*J. d. L.* de 1924, Nr. 35, p. 373).

7) Traité de commerce et de navigation entre la Pologne et le JAPON, signé à Varsovie le 7 décembre 1924 (*J. d. L.* de 1925, Nr. 5, p. 42).

8) Traité de commerce entre la Pologne, la BELGIQUE et le GRAND DUCHÉ DE LUXEMBOURG, signé à Bruxelles le 30 décembre 1922 (*J. d. L.* de 1923, Nr. 106, p. 836).

9) Convention commerciale entre la Pologne et la TURQUIE, signée à Lausanne le 23 juillet 1923 (*J. d. L.* de 1924, Nr. 39, p. 409).

10) Convention de commerce et de navigation entre la Pologne et la FINLANDE, signée à Varsovie le 10 novembre 1923 (*J. d. L.* de 1924, Nr. 81, p. 781).

11) Traité de commerce et de navigation entre la Pologne et le ROYAUME UNI, signé à Varsovie le 26 novembre 1923 (*J. d. L.* de 1924, Nr. 57, p. 582).

12) Traité de commerce et de navigation entre la Pologne et le DANEMARK, signé à Varsovie le 22 mars 1924 (*J. d. L.* de 1924, Nr. 74, p. 736).

13) Traité de commerce et de navigation entre la Pologne et l'ISLANDE, signé à Varsovie le 22 mars 1924 (*J. d. L.* de 1924, Nr. 74, p. 734).

14) Traité de commerce et de navigation entre la Pologne et les PAYS-BAS, signé à Varsovie le 30 mai 1924 (*J. d. L.* de 1925, Nr. 60, p. 422).

En outre la Pologne a signé en 1921 une convention commerciale avec la Tchécoslovaquie, qui cependant, n'ayant pas été ratifiée, n'est pas entrée en vigueur. L'accord commercial avec Memel, conclu et ratifié en 1922 a été caduc, la ville libre de Memel ayant elle-même cessé d'exister.

Il est à remarquer que les premiers traités de commerce ont été conclus par la Pologne avec la Roumanie et la France. Ce fait n'était pas la conséquence d'un concours fortuit de circonstances, mais résultait d'une aspiration consciente à faciliter, développer et renforcer les relations commerciales avec les pays avec lesquels la Pologne est liée par des rapports d'amitié et d'alliance politique.

Les conventions énumérées plus haut étaient, pour la plupart, conclues pour une courte durée de temps. Seul le traité avec le Japon était signé pour une durée indéterminée, les autres étaient conclus pour un an (le traité avec la Finlande pour six mois) avec tacite reconduction pour une période illimitée, et pouvaient être dénoncés à tout moment. Après la dénonciation, ils restent en vigueur pendant trois ou six mois, selon le traité, à dater du jour où l'une des parties contractantes a notifié à l'autre la dénonciation.

Un examen d'ensemble des problèmes que posent les accords commerciaux de la Pologne dépasserait le cadre de notre sujet et devrait être l'objet d'études spéciales.¹ Nous nous bornerons à constater que tous les accords douaniers dont il vient d'être question (à l'exception de la convention commerciale avec la France) reposent sur la clause de la nation la plus favorisée.

Dans la convention polono-française du 6 février 1922, cette clause ne fut accordée que par la Pologne, la France ayant cherché à cette époque à inaugurer une nouvelle politique d'accords commerciaux, conformément à la loi du 29 juillet 1919. Cette politique, comme on sait, s'inspirait du principe de la stricte réciprocité des concessions, ce qui impliquait l'abandon de la clause de la nation la plus favorisée, ou du moins obligeait d'en circonscrire le champ d'applica-

¹ V. Stefan GOLDMAN, *Les traités de commerce de la Pologne*.

tion. On sait également que la France s'est heurtée à de grosses difficultés dans la réalisation de cette politique et s'est vue obligée de l'abandonner.¹

La clause de la nation la plus favorisée, inscrite dans les conventions commerciales conclues par la Pologne, pendant la période dont il est question, est inconditionnelle et illimitée. Elle est formulée différemment dans les divers textes de ces conventions.² En règle générale cette clause ne s'applique pas :

1° aux faveurs accordées à des Etats limitrophes pour faciliter le trafic-frontière,

2° aux faveurs résultant d'une union douanière,

3° au régime douanier provisoire entre les parties polonaise et allemande de la Haute Silésie.

Dans certaines conventions ces exceptions sont élargies ou modifiées par des dispositions spéciales. Notamment l'Autriche, malgré la clause de la nation la plus favorisée, renonça, en vertu du protocole final de la convention du 25 septembre 1922, pour certaines marchandises, aux réductions de droits accordées par la Pologne à la France en vertu de la convention du 6 février 1922 (ce qui préservait la Pologne des effets éventuels des articles 15 et 20 du traité de la Pologne avec les Principales Puissances alliées et associées du 28 juin 1919).

En ce qui concerne les restrictions et prohibitions d'entrée et de sortie, les dispositions des traités en cette matière diffèrent quant à la forme, mais sont régies par les mêmes principes. Les parties contractantes, désireuses de faciliter et de développer leurs relations commerciales, s'engagent à écarter tous les obstacles qui s'y opposent. Elles sont d'accord pour déclarer qu'en principe, les importations et exportations doivent être libres de restrictions et interdictions.

Toutefois, chacune des parties est libre d'appliquer ces restrictions et interdictions si elles jugent ces mesures indispensables pour la sauvegarde des intérêts économiques du pays. Il va de soi que les mesures en question doivent être temporaires et ne pas entraver la liberté des échanges plus qu'il est nécessaire pour faire face à la situation exceptionnelle qui les a motivées. La clause de la nation la plus favorisée constitue, pour les parties, une garantie juridique contre toute discrimination injuste. Dans les textes d'un certain nombre de traités, le droit des parties à l'égalité de traitement, en matière de ces restrictions et prohibitions, est expressément spécifié. D'autre part, les parties se réservent le plus souvent une entière liberté pour

¹ V. J. NAUDIN, *Les accords commerciaux de la France depuis la guerre.*

² V. F. PROCHASKA, *La clause de la nation la plus favorisée dans les traités de commerce de la Pologne.*

appliquer toutes restrictions d'importation ou d'exportation en alléguant des raisons sanitaires et de sécurité publique, la défense des intérêts des monopoles d'Etat, etc. Dans ces cas d'exception classiques la clause de la nation la plus favorisée ne peut être invoquée.

En ce qui concerne les contingents, accordés par les Etats à titre de dérogation aux prohibitions établies, ils relèvent plutôt des besoins concrets et des considérations de politique commerciale, que des dispositions et conceptions juridiques. Celà ne veut pas dire, bien entendu, qu'ils puissent servir de moyen pour se soustraire aux engagements contractés en vertu du traité ou pour en tourner les dispositions par une application déloyale.

Rappelons que l'application de la clause de la nation la plus favorisée aux prohibitions d'entrée et de sortie est une question fort controversée et même les recommandations de la Société des Nations ne sont pas formelles sur ce point.¹

Parmi toutes les conventions, dont il a été question, la seule convention franco-polonaise du 6 février 1922 comprenait des réductions de droits.² Pour de nombreuses marchandises originaires ou en provenance de la France (ou des colonies, des possessions d'outre-mer et des pays placés sous le protectorat français), spécifiées dans la liste A annexée à la convention, la Pologne a réduit son tarif autonome de 23 à 50 %. Sur la liste B figuraient les produits originaires ou en provenance de la Pologne que la France a fait bénéficier de son tarif minimum, et sur la liste C les produits qui bénéficiaient de droits intermédiaires entre le taux du tarif général et celui du tarif minimum français (les réductions étaient calculées en pourcentage sur l'écart entre les deux tarifs). Enfin, la liste D contenait les produits alimentaires et coloniaux qui, à titre exceptionnel, quelle que soient leur origine ou leur provenance, à condition qu'ils soient importés en Pologne par des maisons françaises ou polonaises établies en France et inscrites au registre du commerce français, bénéficiaient des avantages du tarif le plus réduit. Ainsi la convention ne contenait pas de taux consolidés et les parties conservaient leur entière autonomie en matière tarifaire.

Les avantages douaniers que la Pologne accorda à la France étaient d'autant plus considérables que la Pologne, en vertu de la clause de la nation la plus favorisée, était tenue d'en faire bénéfi-

¹ V. S. D. N., *Recommandations du Comité économique concernant la politique commerciale*, Genève 1929. Nr. C. 138. M. 53.

² Pour l'analyse critique de cette convention voir: Z. RAWITA-GAWRONSKI, *Convention commerciale polono-française*, Varsovie, 1923. V. également: Doc. Parl. Chambre des Députés, S. O. 1923, Annexes N° 6118 et 6187; Sénat, S. E. 1923, Annexe N° 766, S. O. 1924, Annexe N° 92.

cier tous les Etats avec lesquels elle a conclu des traités de commerce. Il ne faut pas oublier toutefois que, simultanément à la convention commerciale, des accords de caractère politique furent conclus entre la Pologne et la France. Les deux pays sont attachés l'un à l'autre par des liens d'une amitié séculaire et immuable, et les importants avantages douaniers accordés par la Pologne à son alliée naturelle avaient pour but de favoriser leur rapprochement dans le domaine économique.

La convention du 6 février 1922 était la première tentative faite par la Pologne, de baser ses échanges commerciaux sur des accords conçus sur les modèles des conventions d'avant-guerre; sa conclusion présentait, à elle seule, une importance capitale. Appliquée pendant deux années et demie, elle fut remplacée par la seconde convention commerciale franco-polonaise du 9 décembre 1924.

CHAPITRE VIII

EFFORT POUR LE PERFECTIONNEMENT DU SYSTEME DOUANIER ET GUERRE DOUANIERE AVEC L'ALLEMAGNE

§ 1. — Tarif douanier du 26 juin 1924

Le premier tarif douanier du 4 novembre 1919 fut établi, comme on le sait, en hâte et dans des conditions anormales; il avait, par suite, un caractère trop simpliste et n'était pas exempt de défauts. A mesure qu'apparaissaient ces défauts et lacunes il fallait songer à les corriger. D'autre part l'évolution de la vie économique et les modifications dans la structure économique de la Pologne, dont les plus notables étaient la récupération d'une partie de la Haute Silésie et l'incorporation de la Ville Libre de Dantzig au territoire douanier polonais, posaient devant la politique polonaise de nouveaux problèmes et ne pouvaient manquer de trouver leur reflet dans le tarif douanier.

C'est pour ces raisons que le Comité des Douanes, dans sa séance du 8 mars 1922, décida de constituer une commission ayant pour tâche d'étudier la révision du tarif de 1919.¹ Le règlement et la composition de cette commission furent approuvés par le Ministre de l'Industrie et du Commerce le 9 mai 1922. Elle se composait des délégués de 17 groupements économiques (dont 4 chambres de commerce et d'industrie), représentant les intérêts de l'industrie, de l'agriculture, du commerce et des consommateurs. En outre elle comptait 8 experts nommés par le Ministre de l'Industrie et du Commerce. En acceptant la mission qui lui était confiée par le Ministre de l'Industrie et du Commerce, la commission a défini comme suit les points sur lesquels devait porter la révision du tarif :

- 1° corriger les fautes d'impression et de rédaction du tarif,
- 2° réviser et compléter la nomenclature,
- 3° réviser les droits peu rationnels par rapport aux droits sur les matières premières et produits demi-fabriqués respectifs,
- 4° corriger les principales défectuosités des droits au point de vue économique.

¹ V. pour les données plus détaillées sur la révision et le tarif de 1919: St. Fr. KROLIKOWSKI, *Caractères des tarifs douaniers en Pologne*, p. 14-18.

L'enquête entreprise en juin 1922 par le Ministère de l'Industrie et du Commerce, auprès des groupements économiques, était destinée à fournir les données nécessaires pour la mise en exécution de ce plan. Les résultats de l'enquête furent examinés et étudiés par le Ministère jusqu'à la fin de 1923.

C'est alors qu'intervint un élément nouveau qui exerça ses répercussions sur la révision du tarif et même en accéléra le cours : l'action d'assainissement des finances polonaises, engagée en 1923 et réalisée en 1924. La réforme financière fournit en même temps une excellente occasion légale de procéder à la révision par la voie extra-parlementaire, puisque la loi du 11 janvier 1924 sur l'assainissement du Trésor Public et la réforme monétaire autorisait, entre autres, « la modification des taux des droits de douane au gré de l'évolution de la conjoncture économique ». Selon les termes de la loi, l'exécution de ses dispositions devait être terminée avant le 30 juin 1924, par voie d'ordonnances du Président de la République, rendus en vertu de décisions délibérées en Conseil des Ministres.

En novembre 1923 les propositions relatives à la révision du tarif et élaborées par le Ministère de l'Industrie et du Commerce, furent soumises à une conférence interministérielle. Le Ministère des Finances, eu égard à la réforme financière en cours, demanda que fût accentué l'élément fiscal du tarif. Ce fut l'objet de l'ordonnance présidentielle du 9 février 1924¹ rendue en vertu de la loi du 11 janvier 1924, qui majorait les droits de caractère fiscal (sur le thé, le café, le riz, etc.) et en établissait de nouveaux (harengs salés), anticipant ainsi en partie sur la révision générale du tarif.

En janvier 1924 les travaux de révision furent poursuivis par le Comité des Douanes, et notamment par sa Commission pour la révision du tarif douanier. Cette Commission confia l'étude détaillée de la révision des différents chapitres du tarif à 26 sous-commissions, qui siégeaient depuis la mi-février jusqu'à la mi-avril. D'après les suggestions des sous-commissions, la Commission formula, dans la deuxième quinzaine de mai, ses conclusions définitives et en saisit le Ministère de l'Industrie et du Commerce. La Commission et les sous-commissions, sous la direction éclairée de M. J. S. Okolski, président du Comité des Douanes, ont fait preuve, dans l'accomplissement de leur mission, d'autant de savoir-faire que de compétence.

Après avoir été examiné au cours de plusieurs conférences interministérielles et par le Comité Economique des Ministres, le projet du nouveau tarif fut adopté par le Conseil des Ministres avec les modifi-

¹ *J. d. L.* de 1924, N° 14, p. 129.

cations que le Gouvernement crut devoir y introduire. L'ordonnance du Président de la République du 26 juin 1924,¹ rendue en vertu de la loi du 11 janvier 1924, promulga le nouveau tarif douanier, qui entra en vigueur le 13 juillet de la même année.

La révision de 1924 a dépassé les cadres du plan initial, ce qui était dû pour la plus grande part aux circonstances qui l'avaient accompagnée. En effet, la réforme monétaire a provoqué des perturbations dans la production et la consommation, une sorte de crise, ce qui eut nécessairement des répercussions sur la politique douanière. Par suite, différentes branches de la production firent connaître leurs desiderata dont il fut tenu compte dans les travaux de révision.

Profitant de la révision du tarif douanier les organisations agricoles ont émis une proposition tendant à faire établir nominalement des droits d'importation sur les céréales, dans l'espoir que, dans l'avenir, l'agriculture pourrait grâce à cette mesure, obtenir en faveur de sa production une protection douanière effective. Jusqu'à ce jour le tarif ne contenait pas de droits d'entrée sur les céréales. Cette revendication fut formulée dans un aide-mémoire déposé par la Société d'Agriculture de Petite-Pologne. Afin de donner satisfaction aux desiderata des agriculteurs, le Ministère de l'Agriculture établit un projet de droits de douane sur les céréales (par 100 kg. de seigle, d'orge et d'avoine - 2 zl. 10 gr., froment - 5 zl., soit de 14 à 20% du prix de 1924 et approximativement de 12 à 25 % du prix d'avant-guerre). Consulté sur cette question, le Comité des Douanes donna pleine satisfaction aux agriculteurs en adoptant à l'unanimité, au cours de la séance du 29 janvier 1924, une résolution tendant à introduire les droits sur les céréales dans le tarif révisé, à condition que leur perception ne commence que lorsque les intérêts de l'agriculture l'exigeront impérieusement.

On peut supposer que le Comité des Douanes, dans son ensemble, où les agriculteurs constituaient un groupe peu nombreux de mécontents, se souciait peu de voir les droits sur les céréales nominalement inscrits dans le nouveau tarif, étant donné que ces droits n'avaient aucun rapport avec la situation économique à cette époque. Mais, en adoptant la proposition dans ce sens à la veille de la révision du tarif, les représentants de l'industrie, au sein du Comité, désiraient sans doute se montrer complaisants vis-à-vis de leurs collègues agriculteurs, afin de les disposer plus favorablement envers les postulats de l'industrie en matière de protection douanière. Ce procédé était d'autant plus inoffensif que, quiconque connaissait l'opinion

¹ *J. d. L.* de 1924, N° 54, p. 540.

du Gouvernement, pouvait être assuré que la résolution du Comité ne gagnerait pas son approbation. En effet, les droits sur les céréales, insérés par la Commission dans le tarif douanier, furent supprimés par le Gouvernement; il accepta cependant que la protection douanière fût étendue à quelques produits d'élevage (bétail à cornes, viande).

En laissant de côté la question de droits sur les céréales, qui en réalité n'était pas actuelle à cette époque, il est juste de reconnaître que le Gouvernement d'alors manifestait un penchant en faveur du libéralisme en matière douanière, et c'est dans ce sens qu'il influa sur la révision du tarif et y apporta ses correctifs.¹ La politique douanière du Gouvernement s'inspirait de l'idée de la lutte contre la « cherté de la vie », elle était orientée d'autre part vers un abaissement du coût de la production et des prix des produits industriels, afin qu'ils soient à même de concurrencer les produits étrangers, du moins sur le marché intérieur. Mais cette politique ne tenait pas suffisamment compte de ce que l'un des premiers effets de la réforme monétaire serait l'augmentation de la capacité d'achat du consommateur polonais par rapport aux marchandises d'origine étrangère, ce qui aurait pour conséquence un fort accroissement des importations et le déficit de la balance commerciale. Plus tard, on reprochait généralement à cette politique d'avoir été une des causes de la chute du zloty, survenue dans la deuxième moitié de 1925.

M. Ladislas Grabski, Président du Conseil et Ministre des Finances en 1924 et 1925, se défend contre ces griefs dans ses souvenirs où il consacre des pages intéressantes à la politique douanière du gouvernement qu'il présidait.² Il dit entre autres : « Bien que toute la politique » douanière, en ce qui concernait les intérêts industriels, fût poursuivie constamment en accord avec les milieux intéressés, après ma démission je fus l'objet de critiques très violentes précisément à propos de cette politique. On me reprochait notamment d'avoir commis une grande faute en inaugurant une politique libérale en 1924, au lieu de protéger la réforme monétaire par des tarifs douaniers élevés.

« Notre politique douanière était protectionniste dès 1924, mais dans une moindre mesure que l'année suivante. Était-ce une faute ? Il n'est point facile de répondre à cette question. Mais personne ne

¹ V. St. Fr. KROLIKOWSKI, *op. cit.*, p. 15 et discours du sous-secrétaire d'Etat aux Finances à la séance de la Diète du 8 juillet 1924 (compte rendu de la 145^{me} séance, col. 69).

² *Deux années de travail à la base de notre Etat*, p. 51 et suivantes.

« réclamait à cette époque une accentuation du protectionnisme, au contraire, on demandait une réduction des droits de douane.

« En 1924, ce n'était pas la question de savoir comment se défendre contre les importations étrangères qui se posait devant la collectivité polonaise, mais le problème: comment réduire les prix des produits industriels. Les industriels eux-mêmes cédaient à l'opinion générale en collaborant avec le gouvernement, en vue de donner à la politique douanière une orientation de nature à assurer une protection suffisante aux principales branches de la production industrielle, mais où les principaux articles de consommation intérieure, surtout ceux intéressant la classe ouvrière, seraient accessibles à des prix abordables, ce qui impliquait la nécessité de maintenir les droits de douane à un niveau peu élevé. »

De l'avis de M. Grabski il était indispensable d'adopter cette politique, ne serait-ce que pour satisfaire les besoins de la population ouvrière de la Haute Silésie et en partie de la Galicie, habituée à se fournir en vêtements bon marché en Allemagne, en Autriche et en Bohême. L'industrie de Lodz et de Varsovie, qui, avant guerre, exportait ses produits en Russie, devait conquérir ce marché national sans augmenter le coût de la vie de la classe ouvrière. Cette politique était également destinée à améliorer la situation des agriculteurs, en supprimant l'écart excessif entre les prix agricoles et industriels.

Réfutant les reproches qu'on lui adressait en tant que Ministre des Finances, d'avoir fait une politique douanière erronée, M. Grabski déclare ce qui suit: « Mon programme, si décrié, consistant à miser sur le consommateur, qui se serait avéré funeste et que j'aurais abandonné trop tard en 1925, tout ce programme se limitait à ces trois objets: les vêtements ouvriers, le linge et la chaussure bon marché. A part cela toute la politique de protection douanière de l'industrie échappait à mon influence directe, le Ministère de l'Industrie et du Commerce, et non celui des Finances, étant compétent en la matière, et cette politique était faite en collaboration avec les milieux industriels. »

Rappelons que les groupements agricoles, de leur côté, demandaient avec insistance à cette époque une réduction générale des tarifs protégeant la production industrielle. A la dernière séance de la Commission pour la révision du tarif douanier (26 mai 1924), les représentants de l'agriculture ont présenté une déclaration constatant que les droits sur les produits industriels tels que les fixait le projet du nouveau tarif étaient excessifs, et annonçant des démarches auprès du Gouvernement pour en obtenir la réduction. Quelques jours

après (5 juin) les groupements agricoles ont remis au Gouvernement une pétition dans ce sens.¹

Quoi qu'il en fût, le tarif de 1924 constituait un progrès par rapport à celui de 1919. Il n'a pas été procédé à la refonte fondamentale du tarif, la loi du 11 janvier autorisant seulement « la modification des taux des droits de douane au gré de l'évolution de la conjoncture économique ». Cependant l'effet économique du nouveau tarif était mieux adapté aux besoins de la production du pays, pris dans son ensemble, et son côté fiscal, négligé précédemment, répondait mieux aux intérêts du Trésor. Tous les droits restèrent des droits spécifiques. Le tarif ne s'appliquait qu'aux importations, et ce n'est que plus tard (septembre 1924) qu'on y joignit un tarif d'exportation.²

La structure générale empruntée, on le sait, au tarif russe de 1903, ne fut pas changée. Aux dix groupes de marchandises on en ajouta un 11ième (détachant en groupe séparé les matières explosives). On conserva le dispositif et le nombre des numéros (217) mais, dans le cadre des différents numéros, on établit de nouvelles subdivisions. Par suite le nombre total des taux passa de 1063 à 1596, augmentant de 50 %, et la spécialisation du tarif fut plus poussée. Les changements ultérieurs ne firent qu'accentuer cette évolution.

On peut juger du degré de spécialisation du tarif polonais de 1924, comparé aux tarifs des autres Etats, par les données contenues dans le rapport présenté par M. Trendelenburg³ à la Conférence Economique Internationale à Genève en 1927. Sur une liste de 62 pays comparés, établie dans l'ordre de la spécialisation décroissante, la Pologne occupe la 14-ème place. Les pays suivants la précèdent au point de vue de la spécialisation de leur tarif : Haïti, France, Argentine, Italie, Honduras, Brésil, Belgique, Hongrie, Guatemala, Bolivie, Pérou, Allemagne et Roumanie. La spécialisation des tarifs des autres pays était moins poussée.

Quel était le niveau de la protection douanière dans le tarif de 1924? D'après les données du Ministère de l'Industrie et du Commerce communiquées au Comité des Douanes en juin 1924, après l'achèvement de la révision du tarif et touchant certaines branches de la production, la protection douanière moyenne de l'industrie de la tannerie était de 25% environ *ad valorem*. Pour les autres industries les chiffres respectifs s'établissaient comme suit : chaussures — environ

¹ V. le mémoire de l'Union des Organisations agricoles polonaises, adressé au Président du Conseil, au Ministre des Finances et au Ministre de l'Agriculture, publié dans la *Gazette Agricole*, N° 24 de 1924 (Varsovie).

² *J. d. L.* de 1924, N° 83, p. 796.

³ Dr. TRENDELENBURG, *Nomenclature et classification tarifaire*. S. D. N. (C. E. I. 32), Genève, 1927.

20%, vêtements et lingerie — environ 15%, papier d'imprimerie — 25%, industrie sidérurgique et mécanique — 40% environ, industrie chimique — 40% environ, industrie textile — 25 % environ.¹

Le memorandum élaboré par le Secrétariat de la Société des Nations pour la Conférence Economique Internationale de Genève de 1927 contient un tableau comparatif des « taux indices des tarifs » de vingt pays, c'est-à-dire de la moyenne des droits de douane calculés *ad valorem* sur la base des tarifs en vigueur en 1925.²

En ce qui concerne la Pologne ce tableau tenait compte, par conséquent, des changements apportés au tarif au cours de l'année 1925. Sans doute, et le memorandum ne manque pas de le souligner, des études de ce genre, en raison de leur objet, de leur nature et des difficultés qu'elles présentent, ne doivent être acceptées qu'avec d'expresses réserves qui toutefois ne les privent pas de leur valeur en tant qu'expériences et exemples. Sur la base des indices établis d'après des méthodes différentes, il fut procédé dans cette étude à un classement sommaire des pays en les groupant d'après le niveau approximatif de leurs tarifs en 1925.

Indices des tarifs :

- a) supérieurs à 40% — Espagne;
- b) supérieurs à 25% — Etats-Unis d'Amérique;
- c) de 20 à 25% — Argentine, Hongrie, Pologne, Royaume des Serbes, Croates et Slovènes;
- d) de 15 à 20% — Australie, Canada, Tchécoslovaquie, Italie;
- e) de 10 à 15% — Autriche, France, Allemagne, Inde, Suède, Suisse;
- f) de 5 à 10% — Belgique, Danemark;
- g) inférieur à 5% — Pays-Bas, Royaume-Uni;

Si, au lieu des indices généraux, on prend ceux des articles manufacturés seulement, le tableau est sensiblement modifié.

Indices des tarifs des articles manufacturés :

- a) 40% et supérieurs — Espagne;
- b) de 35 à 40% — Etats-Unis d'Amérique;
- c) de 30 à 35% — Pologne;
- d) de 25 à 30% — Argentine, Australie, Tchécoslovaquie, Hongrie;
- e) de 20 à 25% — Canada, France, Allemagne, Italie, Royaume des Serbes, Croates et Slovènes;
- f) de 15 à 20% — Autriche, Belgique, Inde, Suède;
- g) de 10 à 15% — Danemark, Suisse;
- h) Inférieurs à 10% — Pays-Bas, Royaume-Uni.

¹ Cf. St. Fr. KROLIKOWSKI, *op. cit.*, p. 16.

² *Taux indices des tarifs*, S. D. N. (C. E. I. 37), Genève 1927.

Un autre calcul a été établi en 1927 par le Comité National Autrichien de la Chambre de Commerce Internationale.¹ Les études ont porté sur les tarifs de treize Etats européens, au début de 1927, ainsi que sur le tarif austro-hongrois d'avant-guerre. Comme il s'agissait en premier lieu de déterminer l'incidence des tarifs sur les exportations et les réexportations autrichiennes, les résultats de l'enquête n'ont qu'une portée relative. L'étude groupe les Etats dans l'ordre suivant, selon le niveau de leur protection douanière: 1) Roumanie — 98,4 %, 2) France — 59,1% (les droits frappant les exportations autrichiennes étaient calculés d'après les données du début de 1927), 3) Pologne — 43,3% (compte tenu des rectifications du calcul — 37%), 4) Tchécoslovaquie — 36,4%, 5) Yougoslavie — 34,8%, 6) Hongrie — 31,1 %, 7) Italie — 28,6 %, 8) France — 24,7% (droits minima d'après le projet du nouveau tarif douanier), 9) Allemagne — 20,8%, 10) Suède — 19,5%, 11) Autriche — 19,2%, 12) ancienne Autriche-Hongrie — 18,9%, 13) Suisse — 17,5%, 14) Danemark — 13,2%, 15) Belgique — 11,4%.

Dans l'un comme dans l'autre calcul la Pologne figurait parmi les Etats à protection douanière relativement élevée. C'est là un fait difficilement contestable, qui reflète les tendances protectionnistes de la politique douanière de la Pologne déterminée par les conditions de la production nationale. Il est à remarquer cependant que le tarif polonais n'étant que médiocrement et peu uniformément spécialisé, cette circonstance pouvait influencer sur les calculs, dans le sens d'une augmentation du niveau moyen. Il ne faut pas oublier par ailleurs, que les concessions conventionnelles s'appliquaient alors à moins de la moitié des droits du tarif autonome et que la convention commerciale entre la Pologne et l'Allemagne n'était pas encore réélisée.

Le tarif douanier du 26 juin 1924, pendant la période où il restait en vigueur (c'est-à-dire jusqu'au 11 octobre 1933) a subi de nombreuses modifications.² Nous aurons l'occasion de signaler les plus importantes d'entre elles. Notons seulement que le système des exemptions et des droits de faveur autonomes, dont il était déjà question, fut maintenu comme un des instruments de la politique douanière et influait dans une certaine mesure sur le niveau effectif du tarif. Ajoutons enfin que l'arrêté du Ministre des Finances du 12 février

¹ V. l'article de M. Stéphane KONOPSKI, *La protection douanière dans les divers Etats à la lumière des études internationales* dans la revue *Przemysł i Handel*, N° 24 et 25 de 1928.

² On peut trouver l'énumération des arrêtés introduisant ces modifications dans la publication non-officielle du tarif douanier. Ed. 1930 de *Przemysł i Handel* et dans les suppléments.

1926, qui fut par la suite modifié et complété à plusieurs reprises,¹ fournit des explications au tarif (qui se trouvaient précédemment dans les circulaires ministérielles) ayant force obligatoire au même titre que le tarif lui-même.

§ 2. — Loi du 31 juillet 1924 touchant le règlement du régime douanier

La loi du 31 juillet 1924², en dépit d'une forme modeste et d'un contenu fort sommaire, occupait une place capitale dans le système juridique du régime douanier polonais. Son titre de « loi touchant le règlement du régime douanier » s'explique par l'origine de ce texte.

Nous savons déjà que depuis 1919 le régime douanier et l'activité réglementaire du Gouvernement étaient fondés sur la résolution de la Diète Constituante du 1^{er} août 1919. Cette résolution n'était pas une loi positive et le système juridique auquel elle servait de base était en fait entaché d'illégalité. Cet état de choses ne pouvait pas, bien entendu, être toléré à l'infini, d'autant moins que l'art. 126 de la Constitution du 17 mars 1921 statuait que toutes les prescriptions et dispositions légales actuellement en vigueur qui se trouveraient en désaccord avec les dispositions de la constitution, seraient, au plus tard dans le délai d'un an après le vote de celle-ci, soumis au Parlement qui voterait les lois nécessaires pour les accorder au point de vue juridique.

Aussi, en avril 1922, le Gouvernement déposa-t-il sur le bureau de la Diète Constituante, un projet de loi « touchant le règlement du système douanier », ³ dont le but principal était de légaliser l'état de choses existant. Mais la Diète n'eut pas le temps de voter le projet avant la fin de la législature. Pendant la législature suivante le Gouvernement déposa le projet une seconde fois, en décembre 1922 ⁴, pour le retirer ensuite en vue de l'élargir et d'y apporter des modifications. Enfin le projet fut déposé pour la troisième fois en janvier 1924.⁵ Il fut voté par la Diète et le Sénat et devint loi le 31 juillet 1924, c'est-à-dire un mois après la promulgation du nouveau tarif. La loi est entrée en vigueur le 30 septembre 1924.

Le débat sur le projet de loi à la Diète a donné lieu à des appréciations critiques aussi abondantes que sévères sur la politique douanière du Gouvernement.⁶ Outre les doléances contre le protectionnis-

¹ *J. d. L.* de 1926: N° 51 p. 304; de 1928: N° 98 p. 880; N° 101 p. 905.

² *J. d. L.* de 1924, N° 80, p. 777.

³ Doc. Parl. Diète Const., Annexe N° 3481.

⁴ Doc. Parl. Diète (1^{re} législature), Annexe N° 13.

⁵ Doc. Parl. Diète (1^{re} législature), Annexes N° 947 et 1233.

⁶ V. comptes rendus des 96^{me}, 124^{me} et 145^{me} séances de la Diète (1^{re} législature).

me et la fiscalité irrationnels, le Gouvernement se vit adresser le reproche d'illégalité. On fit valoir notamment que la résolution de la Diète du 1^{er} août 1919 n'avait pas été publiée au *Journal des Lois* ni approuvée constitutionnellement et que tous les droits basés sur le tarif de 1919 étaient, au fond, perçus illégalement.

Dans sa réplique le représentant du Gouvernement, M. Cz. Klarner, sous-secrétaire d'Etat au Ministère des Finances, futur ministre de l'Industrie et du Commerce et ministre des Finances, défendit la politique douanière du Gouvernement et déclara, en ce qui concernait le grief d'illégalité: « Le Gouvernement actuel ne peut être rendu responsable de ce qui s'est passé en 1919. » Cette réponse était d'ailleurs plus habile qu'exacte. Elle faisait croire en effet que l'état extra-légal dans le domaine douanier était imputable au pouvoir exécutif qui, en 1919, se serait arrogé les prérogatives législatives en matière douanière. En réalité la plus grande part de responsabilité incombe, en l'occurrence, au Parlement. Nous avons déjà établi, mais il n'est point superflu de le répéter, que, conformément à la résolution de la Diète du 1^{er} août 1919, le Gouvernement déposa à la Diète Constituante, dans le délai prescrit, « le projet de loi concernant le tarif douanier ». Dans sa séance du 1^{er} octobre 1919 la Diète renvoya ce projet à la commission, où il fut enterré. Si la Diète n'avait pas négligé de l'examiner et de le voter, on ne se serait sans doute pas écarté de la voie légale ordinaire.

En tout état de cause la loi du 31 juillet, bien qu'imparfaite, n'en était pas moins un acheminement vers une situation légale. Elle avait notamment pour objet: 1° de légaliser l'activité réglementaire antérieure du Gouvernement en matière de douanes; 2° d'établir les bases du régime douanier, tout en accordant au Gouvernement dans ce domaine des autorisations temporaires extraordinaires; 3° d'abroger le régime du commerce extérieur antérieurement en vigueur.

En ce qui concernait la légalisation du passé, la loi disposait que « Les arrêtés publiés au *Journal des Lois* touchant les questions douanières et rendus en vertu de l'autorisation accordée par la Diète Constituante le 1^{er} août 1919, entrent en vigueur le jour de leur promulgation » (art. 6). Ainsi la sanction législative a été conférée à tous les arrêtés gouvernementaux en matière douanière rendus depuis 1919.

Les bases du régime douanier étaient définies très brièvement dans les cinq premiers articles. La loi disposait que le territoire politique de la République de Pologne constitue un seul territoire douanier, uniforme au point de vue de la législation douanière, des échanges commerciaux avec l'étranger, de la protection douanière des fron-

tières et de l'organisation des services douaniers (art. 1).¹ Ce territoire pouvait être étendu, en vertu de conventions internationales, au delà des frontières de la République (art. 2).

La loi du 31 juillet 1924 a établi le statut de l'administration des douanes. Bien que la loi en question ait été remplacée par le décret du Président de la République du 27 octobre 1933 relatif au droit douanier, cependant l'organisation établie par la loi de 1924 n'a pas été modifiée dans ses traits essentiels. La loi disposait notamment que l'administration des douanes sur l'ensemble du territoire douanier est exercée par le Ministre des Finances² par l'intermédiaire des organes suivants :

a) les bureaux de douane en tant qu'autorités de première instance;

b) les services douaniers régionaux de deuxième instance;

c) la garde douanière en tant qu'organe d'exécution préposé à la protection de la ligne de douane et appelée à empêcher le passage illégal de celle-ci.³ Toutefois les services douaniers sur les parties du territoire douanier étendu par les conventions internationales au-delà des frontières politiques pouvaient, en vertu de ces conventions, être organisés d'une façon différente (art. 3).

Les circonscriptions des services douaniers de deuxième instance ainsi que leurs sièges étaient fixés par le Conseil des Ministres sur proposition du Ministre des Finances. Les bureaux, les services et la garde douanière étaient créés par le Ministre des Finances, pour les bureaux à la frontière — en accord avec le Ministre de l'Industrie et du Commerce et le Ministre de l'Intérieur. Le fonctionnement intérieur, le chiffre du personnel et la compétence des autorités et services douaniers ainsi que de la garde douanière sont fixés par le Ministre des Finances.⁴ La définition de la sphère d'attributions de la

¹ La loi du 10 mars 1932 (*J. d. L.* de 1932, N° 32, p. 330) autorisait le Conseil des Ministres à établir par voie d'ordonnances des zones franches sur le territoire douanier polonais et à en fixer les limites.

² Au Ministère des Finances l'administration des douanes ressortit au Département des Douanes, qui se subdivise en trois sections: 1) l'administration, 2) des tarifs, 3) de la législation douanière. Les autorités de II^{me} instance sont les Directions des Douanes au nombre de 5 (Varsovie, Lwów, Mysłowice, Poznan et Dantzig). Les autorités de 1^{re} instance sont constituées par les bureaux de douane (actuellement au nombre de plus de 250; pour la liste détaillée v. *Moniteur Polonais* de 1934, N° 278, poste 385). Les décisions du Ministère des Finances en matière douanière sont passibles de pourvoi en cassation devant la Cour Administrative Suprême. Les questions de politique douanière ressortissent également au Ministère de l'Industrie et du Commerce où elles sont réservées à la compétence du Département de l'Industrie.

³ Nous savons que la garde douanière a été transformée en 1928 en Garde-Frontière; v. *supra*, p. 98.

⁴ En ce qui concerne la garde douanière, ces précisions furent fournies par le décret présidentiel du 22 mars 1928 touchant la Garde-Frontière; v. *supra*, p. 98.

garde douanière et des modalités de son fonctionnement était réservée, en vertu de la loi, à la décision du Ministre des Finances, rendue en accord avec le Ministre de l'Intérieur (art. 4).

En ce qui concernait le produit des droits de douane, la loi disposait qu'il constitue, dans sa totalité, le revenu du Trésor public.¹ Il ne pouvait être dérogé à cette règle qu'en ce qui concerne les territoires spécifiés à l'art. 2, dans les limites déterminées par les conventions internationales (art. 5).

Concernant les attributions dévolues au Gouvernement (art. 7) la loi autorisait le Ministre des Finances, en accord avec les Ministres de l'Industrie et du Commerce et de l'Agriculture, jusqu'au moment de la stabilisation des conditions économiques, à régler les matières suivantes par voie de règlements provisoires:

a) établir des droits de sortie et adapter leurs taux aux variations du mouvement général des affaires;

b) établir, pour une période transitoire, des réductions de droits pour les articles de première nécessité importés de l'étranger, ainsi que pour les matières premières et moyens de production importés par des producteurs industriels et agricoles;²

c) compléter la réglementation douanière en vigueur par des dispositions relatives aux crédits douaniers et aux délais de paiement des droits;

d) décréter des prescriptions touchant le régime du remboursement des droits de douane à l'exportation des produits finis;

¹ Le produit de la douane pendant les exercices budgétaires 1926/27-1934/35 s'établissait comme suit:

	en millions de zlotys		en % des recettes totales du budget	
	<i>Produit brut</i>	<i>Produit net</i>	<i>Produit brut</i>	<i>Produit net</i>
1926/27	216,9	213,4	8,7	8,5
1927/28	377,7	371,9	13,6	13,4
1928/29	433,1	424,4	14,4	14,1
1929/30	423,9	395,3	14,0	13,0
1930/31	327,2	257,6	11,9	9,4
1931/32	214,1	156,9	9,5	6,9
1932/33	156,6	107,6	7,8	5,4
1933/34	154,2	94,2	8,0	4,9
1934/35	158,8	80,1	7,4	3,8

Est considéré comme « *produit brut* » le produit des droits d'entrée, des droits de sortie et de toutes les taxes de manipulations; est considéré comme « *produit net* » le produit brut moins le montant des sommes versées par la Douane contre les bons d'importation (le remboursement des droits d'entrée en vue d'encourager les exportations).

² Le décret présidentiel du 9 octobre 1933, portant modification partielle de la loi du 31 juillet 1924, touchant le règlement du régime douanier (*J. d. L.* de 1933, N° 78, p. 554) a conféré une nouvelle rédaction à l'alinéa b) de l'art. 7, par laquelle les compétences du Gouvernement pour accorder des réductions et exemptions de droits de douane ont été élargies.

e) majorer et réduire les taxes de manipulation perçues au dédouanement des marchandises;

f) délivrer, aux conditions à déterminer, des concessions pour l'ouverture et l'exploitation d'entrepôts réels pour le magasinage de marchandises étrangères non dédouanées, ainsi que pour le droit d'exercer, à titre professionnel, les fonctions de courtier auprès des bureaux de douane;

g) frapper de droits additionnels les marchandises en provenance des pays encourageant par des primes patentes ou déguisées leurs exportations en Pologne, ou pratiquant le *dumping*;

h) établir des prohibitions d'entrée, de sortie et de transit, avec faculté d'autoriser, à titre exceptionnel, l'importation, l'exportation ou le transit de marchandises prohibées, ainsi qu'établir des taxes d'exportation; les exemptions accordées à des transports particuliers de marchandises peuvent être subordonnées à leur vente contre des monnaies étrangères et au dépôt du produit de la vente, en monnaie étrangère, à l'institution financière indiquée par le Ministre des Finances contre paiement de la contre-valeur en monnaie nationale, au cours du jour. Les certificats d'importation, d'exportation et de transit sont délivrés par le Ministère de l'Industrie et du Commerce. Les prohibitions de sortie ne peuvent frapper que les matières premières indispensables à l'industrie nationale. Les règlements spécifiés dans cet alinéa sont rendus par le Conseil des Ministres;¹

i) introduire dans le tarif actuellement en vigueur des modifications rendues indispensables par les conditions économiques et territoriales modifiées.²

Les attributions conférées au Gouvernement en vertu de l'art. 7, étaient, on le voit très étendues³, à tel point que la politique douanière fut en réalité entièrement réservée au pouvoir exécutif. La loi disposait (art. 8, conforme au projet de loi) que les règlements rendus en vertu des aliénas a), b), g), h), i) de l'art. 7 de la loi, devaient être soumis à la ratification de la Diète aussitôt après leur promulgation ou, si la Diète est en vacances, à la première séance de la prochaine session. Les règlements auxquels la Diète a refusé son approbation, perdaient immédiatement force obligatoire. Dans la pratique les choses se passaient de telle sorte que le Gouvernement donnait communication au Parlement des ordonnances et arrêtés rendus, et le Parlement se bornait à leur donner son approbation tacite.

¹ Le décret présidentiel du 9 octobre 1933 a abrogé l'alinéa h de l'art. 7 et a introduit un article supplémentaire accordant au Gouvernement des pouvoirs étendus en matière de restriction d'importation et d'exportation.

² V. *infra*, p. 175.

³ Certaines restrictions y furent apportées à l'art. 12 de la loi de finances du 30 juin 1925.

La durée de ces attributions n'était pas définie. Elles étaient accordées par la loi « jusqu'au moment de la stabilisation des conditions économiques », expression dépourvue de signification positive, mais qui indiquait que les droits conférés au Gouvernement étaient considérés par le législateur comme une dérogation à la procédure juridique normale, dérogation justifiée par des circonstances économiques exceptionnelles.

L'alinéa *i*) déjà cité de l'art. 7 qui autorisait le Gouvernement à « introduire dans le tarif actuellement en vigueur des modifications indispensables » et dont la rédaction imprécise a donné lieu à des interprétations assez élastiques, mérite une attention spéciale. L'analyse linguistique du texte polonais suggère la conclusion que le législateur n'entendait pas autoriser le Gouvernement à apporter au tarif des modifications successives en nombre illimité, mais, au contraire, qu'il lui donnait la faculté de procéder à un seul remaniement. Après la première révision du tarif de 1924, qui eut lieu en mai 1925 et touchait une partie du tarif, la question se posa de l'interprétation de l'alinéa *i*) de l'art. 7. On se demanda notamment si les droits du Gouvernement, touchant la modification du tarif, avaient déjà été épuisés, et, dans l'hypothèse contraire, quelles en étaient les limites. Interpellé sur ce point par le Ministère de l'Industrie et du Commerce, le Conseil des Ministres, s'en remettant à l'opinion de ses services juridiques, fit connaître, en octobre 1925, son opinion d'après laquelle le texte en question autorise le Gouvernement à modifier une fois chaque droit du tarif douanier. Cette interprétation pouvait donner lieu à des objections du point de vue logique et juridique. En tout cas on s'y conforma en procédant à la révision d'octobre 1925 et aux changements apportés postérieurement. Cependant, en 1930, au fur et à mesure des besoins, elle était abandonnée comme trop étroite, en faveur du point de vue d'après lequel le Gouvernement, en vertu de l'art. 7 alinéa *i*), a la faculté de modifier plusieurs fois chaque droit du tarif. La disposition en question de l'art. 7 devint ainsi la source de droits illimités reconnus au Gouvernement, pour introduire à son gré les changements dans le tarif douanier.

Il n'est pas inutile de noter qu'en octobre 1925, un des groupes parlementaires déposa à la Diète un amendement à la loi du 31 juillet,¹ qui demandait précisément la suppression de l'alinéa *i*) de l'art. 7. Cet amendement, renvoyé sans discussion à la Commission des Finances, n'eut pas de suite.

La loi du 31 juillet prescrivait d'autre part (art. 9 et 10 l'appli-

¹ Proposition des députés du Parti Socialiste Polonais relative à la politique douanière. Doc. parl. Diète (1^{re} lég.), Annexe N° 2141 et compte rendu de la 243^{me} séance.

cation provisoire, dans les différentes parties de la Pologne, de la législation des anciens Etats copartageants pour la répression des fraudes douanières. Les dispositions en cette matière expiraient en effet avec l'entrée en vigueur de la loi polonaise relative à la répression des délits fiscaux de 1926. Rappelons enfin que la loi du 31 juillet 1924 abrogea la loi du 15 juillet 1920 sur les échanges commerciaux avec l'étranger.

Le texte de la loi du 31 juillet différait peu du projet déposé par le Gouvernement. Des modifications de quelque importance ne furent apportées qu'à l'art. 7. D'après le projet, le Ministre des Finances d'accord avec le Ministre de l'Industrie et du Commerce et, seulement pour les questions intéressant l'Agriculture, avec le Ministre de l'Agriculture, était compétent pour rendre des arrêtés dans les limites des pouvoirs conférés au Gouvernement en vertu de cet article. La Diète modifia cette disposition en ce sens que, pour statuer dans chaque cas, l'accord des trois ministres était nécessaire. En outre le droit de décréter des interdictions d'entrée ou de sortie (art. 7 alinéa *h*) fut reconnu uniquement au Conseil des Ministres, avec la réserve que ces interdictions peuvent frapper seulement les matières premières indispensables à l'industrie nationale.¹

En raison autant de la forme que du fond, la loi touchant le règlement du régime douanier présentait un caractère éminemment provisoire et fut votée comme telle par le Parlement. La Diète souligna ce caractère provisoire de la loi en votant simultanément une résolution invitant le Gouvernement à élaborer et à déposer à la Diète, dans le courant de l'année 1924, un projet de loi sur le régime douanier. Ce vœu de la Diète ne fut point exécuté et la loi du 31 juillet demeura, beaucoup plus longtemps que ne l'avait escompté le législateur, l'élément fondamental du statut douanier de la Pologne. Elle ne fut abrogée que par le décret du Président de la République du 27 octobre 1933, relatif au droit douanier qui est entré en vigueur le 30 octobre 1934. En même temps perdirent force obligatoire tous les arrêtés rendus en vertu de cette loi.

§ 3. — L'art. 12 de la loi de finances de 1925

A l'art. 7 de la loi du 31 juillet 1924 touchant le règlement du régime douanier, se rattachait directement l'art. 12 de la loi de finances du 30 juin 1925, qui mérite d'autant plus examen que le Gouvernement, par suite d'une interprétation erronée, le considérait prématurément comme étant expiré.

Entre autres pouvoirs conférés au Gouvernement, l'art. 7 auto-

1 V. *supra*, p. 88.

risait, comme on le sait, le Ministre des Finances, en accord avec les Ministres de l'Industrie et du Commerce et de l'Agriculture, à établir des droits de sortie et à adapter leurs taux aux variations du mouvement général des affaires (alinéa *a*), et donnait pouvoir au Conseil des Ministres d'édicter des prohibitions d'entrée, de sortie ou de transit, avec faculté d'admettre des dérogations à ces réglementations et d'établir des taxes d'exportation, sous réserve toutefois que les interdictions de sortie ne pouvaient viser que les matières premières indispensables à l'industrie nationale (alinéa *h*). Pendant la discussion de la loi touchant le règlement du régime douanier, le Sénat voulait y apporter des correctifs de nature à restreindre ces droits du Gouvernement en ce sens que les restrictions et prohibitions d'importations ne pourraient s'appliquer aux produits agricoles. Mais la Diète rejeta alors les amendements du Sénat.

Les arrêtés rendus après l'entrée en vigueur de la loi du 31 juillet, qui frappaient de droits de sortie les produits agricoles, provoquaient un vif mécontentement et des doléances des agriculteurs. Les autorisations contenues dans cette loi leur inspiraient la crainte que la politique douanière de la Pologne ne continuât à suivre la voie dans laquelle elle s'était engagée dès 1919, consistant à grever et à freiner les exportations agricoles. La nécessité de libérer les exportations agricoles de toute entrave était, à cette époque, la note dominante des interventions du monde agricole.

Ces tendances, qui se faisaient jour dans le monde rural, eurent des répercussions au Sénat qui profita du vote de la loi de finances de 1925 pour faire prévaloir ses postulats. Le Sénat décida notamment d'inscrire dans cette loi l'article que voici :¹

« Les arrêtés rendus en vertu de l'art. 7 al. *a*) et *h*) de la loi du « du 31 juillet 1924 touchant le règlement du régime douanier, pour « autant qu'ils établissent des droits de sortie sur les produits agricoles ou frappent ces produits d'interdictions de sortie, ou enfin « les grèvent de taxes d'exportation — perdent force obligatoire à la « date du 31 juillet 1925, à moins d'avoir été abrogés antérieurement par voie d'arrêté.

« Toutes les dispositions de la loi du 31 juillet 1924, touchant le « règlement du régime douanier, contraires aux présentes prescriptions, sont abrogées. »

Cet amendement, proposé par le Sénat, fut adopté par la Diète et devint l'art. 12 de la loi de finances du 30 juin 1925.²

A la fin de l'exercice budgétaire 1925, le Gouvernement a estimé

¹ Sur la proposition du sénateur Sredniawski.

² *J. d. L.* de 1925, N° 66, poste 465.

que l'art. 12 de la loi de finances du 30 juin 1925 a perdu force obligatoire.¹ On peut en trouver la preuve dans les arrêtés sur les droits de sortie rendus dans les années suivantes (à partir de janvier 1926). Il n'est point facile de savoir sur quels motifs juridiques cette opinion était fondée, il convient cependant de constater qu'elle était tout-à-fait erronée. Nous en trouvons notamment la confirmation, en dehors du texte de l'art. 12 lui-même, dans le débat auquel cet article avait donné lieu au Sénat et à la Diète et qui permet de saisir les intentions et le point de vue du législateur. Il en résulte que la Diète et le Sénat étaient convaincus que les règles posées par l'art. 12 se présentaient comme des normes législatives ordinaires et que leur validité n'était pas limitée à l'année 1925.²

En ce qui concernait la Diète, elle se rendait fort bien compte que les amendements à la loi de finances de 1925, proposés par le Sénat, et notamment l'art. 12 en question, présentaient des « adjonctions budgétaires » caractérisées, si bien connues dans la pratique législative des autres pays et que l'adoption de ces amendements pouvait créer un précédent dans la législation polonaise. Tous les orateurs qui intervinrent dans cette question (et parmi eux se trouvaient des spécialistes rompus à la législation financière) ne manquèrent pas de le faire ressortir dans leurs discours. Le débat avait en réalité pour objet, moins la teneur des amendements présentés par le Sénat, que la question de savoir s'il était opportun de les inscrire dans la loi de finances.³ Cependant, après avoir entendu les arguments contre l'introduction, dans la législation polonaise, du précédent des adjonctions budgétaires, la Diète décida que les questions de fond devaient prévaloir sur les considérations tactiques et vota l'amendement du Sénat.

L'analyse juridique de ce problème autorisa à conclure que l'art.

¹ Ce point de vue était partagé par la rédaction de la *Législation Polonaise*, publication officielle du Ministère de la Justice, contenant le recueil des textes législatifs.

² V. comptes rendus de la 103^{me} séance du Sénat et de la 223^{me} séance de la Diète (1^{re} lég.).

³ M. Byrka reconnaissait, il est vrai, qu'il était peu indiqué de surcharger de la sorte la loi de finances « car si ce système était pratiqué pendant plusieurs années successives, quiconque voudrait étudier une loi serait obligé de « compiler les textes volumineux des lois de finances et des budgets pour s'assurer si telle ou telle disposition de la loi n'a pas été modifiée. » L'orateur n'en estimait pas moins nécessaire l'adoption de l'art. 12 en égard aux intérêts de l'agriculture. M. Glabinski, rapporteur de la Commission du Budget, se prononça contre les amendements du Sénat disant entre autres: « Il est question d'inscrire, dans une loi dont la validité par sa nature même ne s'étend que sur une année, des dispositions venant modifier les lois en vigueur, et ces dispositions « doivent rester obligatoires jusqu'au moment où de nouvelles lois seraient votées. Cette manière d'agir est, sans nul doute, peu recommandable, car elle « introduit un désordre dans notre législation. Aussi je me prononce contre le « projet en question. »

12 de la loi de finances du 30 juin 1925 demeura en vigueur aussi longtemps que la loi elle-même du 31 juillet 1924. touchant le règlement du régime douanier, et que ledit article 12 limitait dans une mesure déterminée les attributions conférées au Gouvernement par l'art. 7 al. a) et al. h) de la loi du 31 juillet 1924.

La jurisprudence de la Cour Administrative Suprême, si elle eût été saisie du problème de la légalité des arrêtés contraires aux dispositions de l'art. 12 de la loi du 30 juin 1925, n'aurait pas manqué de nous éclairer à cet égard.

§ 4. — Guerre douanière avec l'Allemagne

Après l'entrée en vigueur du Traité de Versailles, les relations commerciales de la Pologne avec l'Allemagne étaient basées sur les clauses douanières de ce traité qui, comme on le sait, conféraient aux Alliés la clause unilatérale de la nation la plus favorisée. Ces dispositions expiraient le 10 janvier 1925, date à laquelle l'Allemagne retrouvait sa liberté contractuelle en matière tarifaire. Pendant cette période la politique commerciale de l'Allemagne était orientée de manière à tourner, dans la mesure du possible, les clauses du traité de Versailles.¹ Particulièrement, en ce qui concernait la Pologne, l'Allemagne avait adopté à son égard, pendant les années 1919-1922, le boycottage économique consistant à interdire l'exportation en Pologne des moyens de production indispensables à sa reconstruction économique ou à frapper les marchandises expédiées en Pologne de surtaxes spéciales. En dernière analyse ce boycottage, en dépit des prévisions allemandes, finit par profiter à la Pologne en l'aidant à se libérer d'une servitude, celle de s'approvisionner sur le marché allemand.

Le traité de Versailles, art. 168 al. b) donnait en outre à la Pologne le droit d'exporter en franchise en Allemagne, pendant une période de trois années à dater de la mise en vigueur du traité, des produits naturels ou fabriqués, originaires et en provenance des territoires polonais ayant fait avant la guerre partie de l'Allemagne. Après le rattachement à la Pologne d'une partie de la Haute Silésie, la Pologne se vit reconnaître, en vertu de l'art. 224 de la Convention de Genève du 15 mai 1922, un droit analogue par rapport aux produits naturels et fabriqués originaires et en provenance de ce territoire, pour une période de trois années à dater de la notification de la nouvelle frontière. Les dispositions de cet article, qui présentaient une grande importance pour la Pologne puisqu'elles lui permettaient d'ex-

¹ V. F. F. LEGUEU, *Essai sur la politique commerciale de l'Allemagne depuis 1914*.

porter le charbon des mines de Haute Silésie en Allemagne, venaient à expiration le 15 juin 1925.

Avant l'expiration des clauses douanières quinquennales du traité de Versailles et de l'art. 224 de la Convention de Genève, des négociations furent entamées en automne 1924 entre la Pologne et l'Allemagne, en vue d'établir une nouvelle base contractuelle pour leurs rapports commerciaux réciproques. Le 13 janvier 1925 un accord provisoire était signé, valable jusqu'au 1^{er} avril de la même année, en vertu duquel les parties s'engageaient à appliquer, dans leurs échanges commerciaux, les droits autonomes de leurs tarifs douaniers, à s'abstenir de toutes mesures discriminatoires dirigées particulièrement ou principalement contre le commerce de l'autre partie et à engager, le 1^{er} mars, des négociations en vue de la conclusion d'un traité de commerce. Cependant, comme l'a dit le Président du Conseil et ministre des Finances d'alors M. Ladislas Grabski :¹ « Au début des pourparlers avec l'Allemagne, un des membres de la délégation polonaise, alors directeur au Ministère de l'Industrie et du Commerce — M. Tennebaum, après avoir pris contact avec les négociateurs allemands, eut l'impression très nette que les Allemands començaient un jeu dont l'objet était visiblement de nous déclarer la guerre douanière, en choisissant à cet effet comme occasion le dénoncement de l'obligation d'admettre le charbon de la Haute Silésie polonaise à partir du 15 juin, date à laquelle expira l'obligation en cette matière. En effet, quelques mois après, les événements montrèrent le bien fondé de ces suspicions ».

Aussitôt que furent entamées les négociations pour la conclusion d'un traité de commerce, en mars 1925, la partie allemande proposa la prolongation de l'accord provisoire du 13 janvier. La délégation polonaise indiqua que cette prolongation ne serait possible qu'à condition que l'Allemagne acceptât, en revanche, que l'art. 224 de la Convention de Genève fût maintenu provisoirement en vigueur. Cette condition fut déclinée par la délégation allemande. Les négociations poursuivies en mai et juin n'aboutirent pas à un accord. Au cours de ces pourparlers la partie allemande déclara qu'elle accepterait de conclure un traité de commerce à condition qu'il fût donné satisfaction à ses exigences touchant les réductions des droits de douane, ainsi que les conditions de transit et d'établissement; la Pologne précisa de son côté qu'elle considérerait comme objets principaux de ses revendications la question de l'exportation du charbon en Allemagne et les formalités du contrôle vétérinaire. Huit jours avant l'expiration de l'art. 224 de la Convention de Genève, le président de la délégation alle-

¹ *Deux années de travail à la base de notre Etat*, p. 171.

mande proposa un accord provisoire pour six mois, fondé sur la clause mutuelle de la nation la plus favorisée, l'Allemagne accordant un contingent mensuel de 60 mille tonnes de charbon polonais et portant plus tard ce chiffre à 100 mille, à condition que la Pologne renoncât à la liquidation des biens allemands en vertu du traité de Versailles. Bien entendu la Pologne ne pouvait pas accepter l'offre allemande. Les exportations effectives du charbon polonais en Allemagne se chiffraient en 1924 par 500 mille tonnes par mois; quant à l'abandon de la liquidation des biens allemands, c'était là une exigence d'ordre purement politique, alors que la clause de la nation la plus favorisée assurait des avantages, d'ailleurs considérables, presque exclusivement à l'Allemagne, puisque les profits que la Pologne pouvait en retirer alors étaient illusoires. Il convient de préciser que la Pologne était disposée à accorder à l'Allemagne la clause de la nation la plus favorisée en matière douanière déjà au début des négociations, en mars 1925.

A l'échéance du 15 juin l'Allemagne se ferma entièrement aux importations de charbon polonais. Deux jours après, le 17 juin, une ordonnance du Conseil des Ministres polonais¹ interdisait l'importation d'un certain nombre de marchandises originaires des pays frappant de prohibitions les marchandises polonaises. Cette ordonnance entra en vigueur sept jours après sa publication. Le 24 juin le Gouvernement polonais fit savoir qu'elle s'appliquait aux marchandises originaires d'Allemagne.² Cette mesure était destinée à maintenir l'équilibre de la balance commerciale avec l'Allemagne. A son tour, dans les premiers jours de juillet, l'Allemagne prit de nouvelles mesures contre les importations polonaises: elle frappait notamment d'une surtaxe certaines marchandises polonaises et interdisait l'entrée de certaines autres. La Pologne riposta par l'ordonnance du 11 juillet 1925³ qui allongea la liste des marchandises allemandes prohibées.

Telle fut l'origine de la guerre douanière entre la Pologne et l'Allemagne. Les décisions prises en cette matière par le Gouvernement de M. Ladislas Grabski, étaient extrêmement graves. Pour en mesurer l'étendue, il ne faut pas perdre de vue que, parmi les fournisseurs et les clients de la Pologne, l'Allemagne occupait une place de beaucoup prépondérante. En effet les exportations en Allemagne constituaient en 1923 plus de 50% et en 1924 plus de 40% de la valeur des exportations totales de la Pologne, les chiffres respectifs pour

¹ *J. d. L.* de 1925, N° 61, p. 430.

² *Moniteur Polonais* de 1925, N° 144, p. 642.

³ *J. d. L.* de 1925, N° 69, p. 486.

les importations étant de 40 et 30 %.¹ Le rôle dominant de l'Allemagne dans le commerce extérieur de la Pologne commandait la plus grande prudence, particulièrement au lendemain de la réforme monétaire, à l'époque où la Pologne était aux prises avec les difficultés et complications consécutives à cette opération.

Le conflit était cependant inévitable, puisque l'Allemagne y poussait avec préméditation. Elle y voyait en effet un des éléments de sa politique d'hostilité envers la Pologne. Instruite par une expérience séculaire, la Pologne ne pouvait nourrir aucune illusion à cet égard. L'Allemagne n'a-t-elle pas donné, en effet, dans le domaine de la politique commerciale, des preuves surabondantes de son esprit agressif et, à l'égard de la Pologne, de son esprit de conquête? La Pologne pouvait-elle oublier la politique douanière de Frédéric le Grand et de la Prusse du XVIII^{me} siècle, dont le but et le résultat furent la destruction du commerce maritime polonais, la conquête de Dantzig écartant la Pologne de la mer? La lutte soutenue avec autant d'énergie que de persévérance par le Ministre des Finances Lubecki, dans les années 1823-1825 pour défendre l'industrie polonaise contre l'invasion des produits prussiens, cette lutte, disons-nous, n'était-elle pas une leçon suffisante fournie par l'histoire? Et enfin, la déprédation systématique, le pillage et la dévastation préméditée de l'outillage industriel polonais par les occupants allemands au cours de la Grande Guerre, n'étaient-elles pas une sorte « d'action directe » au service de la politique commerciale de l'Allemagne?

En 1925 l'Allemagne désirait une guerre douanière dans l'espoir que ses conséquences réduiraient la Pologne à sa merci politiquement et économiquement. A l'époque où était décidé le rattachement à la Pologne d'une partie de la Haute Silésie, l'Allemagne s'efforçait à prouver que cette province était indispensable à l'Allemagne, qui ne pouvait pas se passer soi-disant de charbon silésien: cela n'empêcha pas le Reich, en 1925, de changer complètement d'attitude et d'affirmer que l'importation de ce charbon ferait la ruine de l'économie nationale allemande. En réalité l'Allemagne, en faisant obstacle aux importations de charbon polonais, entendait créer une situation grave, au point de vue économique et social, en Haute Silésie polonaise et soulever ainsi un sentiment de mécontentement et de découragement parmi la population locale. C'était une des attaques dirigées par l'Allemagne contre le traité de Versailles. D'autre part, à la suite de la dépression économique en Haute Silésie polonaise et des autres

¹ Notons, à titre de comparaison, qu'en 1934 les exportations en Allemagne constituaient 16,5 % de la valeur des exportations totales de la Pologne, alors que les importations d'Allemagne formaient 13,6 % de la valeur des importations polonaises.

conséquences de la guerre douanière, l'Allemagne croyait pouvoir susciter en Pologne les plus graves perturbations économiques et financières. Si la Pologne se montrait incapable de surmonter les difficultés engendrées par la guerre douanière, l'Allemagne pourrait lui dicter un traité de commerce à sa convenance, c'est-à-dire réservant à la Pologne le rôle d'« *hinterland* » pour l'expansion économique allemande, ce qui était l'objet de ses efforts persévérants au cours du siècle écoulé. A quiconque était familière la mentalité allemande pouvait prévoir facilement que les Allemands ne renonceraient pas à ce plan séduisant et ne concluraient pas un traité raisonnable tant qu'une expérience issue de l'épreuve des forces en présence ne les y aurait pas amenés. Aussi, en dépit de toute la bonne volonté témoignée du côté de la Pologne et de son désir sincère d'aboutir à un accord, la guerre douanière a duré près de neuf ans et n'a pris fin qu'avec la signature du protocole polono-allemand du 7 mars 1934.

La guerre douanière polono-allemande est un sujet trop vaste pour pouvoir être traitée ici dans toute son étendue. Des études spéciales sont consacrées à ce problème.¹ Nous nous bornerons donc à signaler les principaux faits qui s'y rattachent.

Les échanges commerciaux entre la Pologne et l'Allemagne, en suite de la guerre douanière, furent entravés mais non entièrement interrompus. Du côté allemand les mesures de prohibition visaient principalement les articles alimentaires, les animaux, les matières brutes et produits semi-ouvrés importés de Pologne, c'est-à-dire les articles qui constituaient plus de 70% de la valeur totale des exportations polonaises. Les interdictions du côté polonais comprenaient exclusivement les produits finis et certains articles alimentaires. Elles s'appliquaient non seulement aux marchandises d'origine allemande, mais aussi à celles en provenance des gares et ports allemands². Les dérogations à ces interdictions étaient autorisées par le Ministère de l'Industrie et du Commerce. Notons qu'une partie des produits allemands dont l'entrée en Pologne était interdite y pénétrait comme contingents reconnus à la Ville Libre de Dantzig ou par la voie circulaire, comme provenant de pays tiers. En conséquence de la guerre douanière, malgré l'accroissement, en chiffres absolus, du commerce étranger de la Pologne, la participation de l'Allemagne dans ce commerce a sensiblement fléchi, tout en conservant une place prédomi-

¹ V. Alexandre RINGMAN. *Les rapports économiques polono-allemands à la lumière de la guerre douanière* et B. RZEPECKI. *Le conflit économique polono-allemand*. Le second de ces deux ouvrages contient en abondance des données statistiques.

² V. la circulaire du Ministère des Finances du 4 juin 1928, N° IV/659/3; *Journal Officiel du Ministère des Finances* de 1928, N° 18, p. 229.

nante. Ainsi en 1926, elle était de 25,3% de la valeur totale des exportations et de 23,6% des importations.

Les espoirs que l'Allemagne mettait dans l'issue de la guerre douanière furent entièrement déçus; l'attaque économique contre la Pologne échoua. Sans doute la perte du marché allemand pour les principaux articles d'exportation de la Pologne, notamment pour certains articles agricoles (particulièrement les produits de l'élevage) et miniers (surtout le charbon), était une dure épreuve qui réclamait des exportateurs et du Gouvernement un grand effort et beaucoup d'énergie et qui, quoi qu'il en fût, pesa sur la situation de l'agriculture. Mais les difficultés qui en résultèrent et qui se firent sentir surtout au début du conflit, furent surmontées par la Pologne. Son commerce étranger, en chiffres absolus, non seulement ne diminua pas, mais réalisa une avance et prit, à la fin de 1925 et en 1926, un caractère plus actif en étendant son champ d'action. Le charbon polonais trouva de nouveaux débouchés dans l'Europe septentrionale et méridionale, dans les pays scandinaves et en Italie, ce qui fut facilité par la grève des mineurs britanniques en 1926; les exportations des produits de l'élevage commencèrent aussi à cette époque à trouver des débouchés de plus en plus vastes sur le marché anglais.

Par son influence sur la vie économique, la guerre douanière eut plusieurs conséquences particulièrement favorables à la Pologne. Dans cet ordre d'idées, il convient en premier lieu de nommer l'unification économique de la Haute Silésie avec le reste du pays. Séparée des acheteurs allemands, la production de la Haute Silésie polonaise s'orienta vite vers le marché intérieur, adhérant à des ententes et syndicats de producteurs polonais et cherchant de nouvelles voies d'expansion par la mer Baltique. L'autre avantage important de la guerre douanière fut le développement du commerce maritime de la Pologne, l'accroissement du mouvement dans le port de Dantzig et le développement prodigieux du port polonais de Gdynia. Ces réalisations étaient la conséquence du fait qu'en présence du conflit économique affectant la longue frontière terrestre entre la Pologne et l'Allemagne, l'économie polonaise dirigea ses efforts du côté de la mer et son attention se porta vers les possibilités que l'expansion maritime pouvait apporter à son commerce étranger. L'interdiction d'entrée frappant certaines marchandises non seulement originaires mais aussi en provenance d'Allemagne, ainsi que les exportations polonaises sur de nouveaux marchés d'outre-mer, étaient les deux causes directes de l'accroissement considérable du trafic dans les ports de Dantzig et Gdynia. Il convient de ranger parmi les conséquences de la guerre douanière, les progrès que l'industrie polonaise a mis à son actif à cette époque. Tout un nombre d'industries : textile,

de confection, chimique, métallurgique, électrotechnique, etc., augmentèrent ou perfectionnèrent leur production. Sans la guerre douanière, aux prises avec la puissante concurrence allemande, l'industrie polonaise n'eût probablement pas atteint ces résultats. Voilà, succinctement exposés, les profits que la guerre douanière avec l'Allemagne valut à l'économie polonaise et qui, semble-t-il, étaient imprévus pour l'Allemagne.

Indépendamment de la guerre douanière, les négociations en vue de la conclusion d'un traité de commerce engagées entre les deux parties en 1925, continuaient jusqu'en 1930, fréquemment interrompues et ajournées. L'histoire de ces négociations a apporté maintes preuves de la prudence, de la modération et de l'esprit de conciliation témoignés du côté polonais.

Sans entrer dans les détails de ces pourparlers notons seulement que l'Allemagne demandait des réductions de droits sur plus de 700 numéros (c'est-à-dire près de la moitié des numéros du tarif douanier polonais de cette époque). Ces réductions, l'Allemagne les réclamait non sous forme de détaxes exprimées en pourcentage, mais de droits conventionnels stabilisés qui auraient lié l'autonomie tarifaire de la Pologne. Les concessions douanières demandées à la Pologne étaient considérables ; dans la plupart des cas, les droits conventionnels proposés représentaient un dixième à peine du droit autonome ; pour certaines marchandises la franchise douanière même était sollicitée. Les réductions devaient porter sur les produits les plus divers, faisant partie de tous les groupes du tarif douanier, le plus souvent, fabriqués en Pologne et dont la production indigène avait toutes les chances de développement. Si ces réductions avaient été accordées, non seulement l'industrie polonaise aurait été privée de la protection douanière, mais tout le dispositif de cette protection aurait été faussée. Certaines demandes allemandes avaient un caractère et une signification essentiellement politiques, notamment la question de l'établissement des Allemands en Pologne. En outre, dans une des phases des négociations, l'Allemagne demandait que les tarifs ferroviaires pour le transport des marchandises en direction du port allemand de Stettin fussent assimilés à ceux en direction du port polonais de Gdynia. Elle réclamait aussi la suppression des certificats d'origine pour les marchandises en provenance d'Allemagne, etc. Toutes ces revendications n'empêchaient pas le Reich de prétendre se réserver la liberté d'appliquer des restrictions quantitatives aux importations polonaises.

Du côté polonais les demandes de réductions de droits ne comprenaient que 200 numéros du tarif allemand. La Pologne désirait surtout voir abaisser les droits sur ses produits agricoles et ses matières premières, à savoir les animaux vivants (les exportations de

porcs présentait une importance particulière), la viande, certaines qualités de céréales et de bois scié. En ce qui concernait le charbon, le contingent d'importation sollicité du côté polonais était de 450 mille tonnes par mois. La Pologne insistait particulièrement sur la conclusion d'une convention vétérinaire, indispensable pour assurer un contrôle sanitaire impartial exercé par l'Allemagne par rapport à l'importation de Pologne d'animaux vivants et de viande. L'accord était fort difficile à atteindre, d'autant plus que l'Allemagne au fond n'était pas pressée d'y parvenir et intentionnellement faisait traîner en longueur et interrompait les négociations. Cependant, en 1927, on a signé plusieurs protocoles touchant des questions spéciales et on a conclu un accord provisoire, relatif à l'exportation du bois de Pologne, prolongé ultérieurement jusqu'en 1931.

La Pologne se rendait parfaitement compte des répercussions que pouvait avoir sur son économie nationale tel ou tel autre traité de commerce avec l'Allemagne et quel danger il pourrait présenter, dans des circonstances déterminées, pour sa situation économique et politique. La Pologne devait agir avec circonspection afin, d'une part, de ne pas compromettre les intérêts de son industrie en échange d'avantages problématiques assurés à l'agriculture, et d'autre part, de ne pas perdre le bénéfice des résultats favorables obtenus au cours de la guerre douanière. L'équilibre des profits et des concessions mutuels, autant qu'il était possible de les supputer, devait par conséquent inspirer sa politique en ce qui concernait le traité de commerce avec l'Allemagne.¹

Les demandes allemandes dont il vient d'être question s'écartaient trop et trop longtemps de la conception du traité de commerce acceptable pour la Pologne. A mesure toutefois que les conséquences de la guerre douanière se précisaient, la tactique allemande évoluait et l'accord devenait possible. Il fut facilité par l'échange de vues auquel procédèrent les représentants des producteurs des deux pays dans des congrès de caractère non-officiel. Enfin, le 17 mars 1930, fut signée à Varsovie une convention commerciale entre la Pologne et l'Allemagne.²

Le traité se composait de 38 articles, de 8 annexes et d'un protocole final. Il comprenait les dispositions touchant les douanes, les conditions des échanges commerciaux, le transit, le statut des per-

¹ V. André WIERZBICKI, *Les directives du futur traité de commerce polono-allemand*, Varsovie, 1929.

² V. Dr. Jules TWARDOWSKI, *Le traité de commerce polono-allemand*, Varsovie 1930. Pour le texte du traité voir Doc. Parlem. Diète (III^{me} lég.) Annexe N° 45 ou *Moniteur Polonais* N° 70 de 1930.

sonnes physiques et morales, précisant les droits des ressortissants d'une des deux parties sur le territoire de l'autre (la question dite d'établissement), le traitement mutuel des navires et des entreprises de navigation ainsi que les dispositions finales. Dans les annexes étaient déterminés les contingents d'importation et d'exportation de certaines marchandises, les prescriptions concernant le commerce entre les parties contractantes, les dispositions vétérinaires, etc.

En ce qui touchait les douanes, le traité est basé sur la clause de la nation la plus favorisée applicable aux droits de douane, taxes et autres redevances et formalités de douane. En dehors de cette clause, les parties ne s'accordaient aucune réduction ni consolidation des droits. Bénéficiaient également de la clause de la nation la plus favorisée les marchandises des pays tiers passant en transit par le territoire d'une des parties et qui y furent rechargées, remballées ou entreposées. En ce qui concernait les taxes intérieures sur la production ou la consommation, les parties s'accordaient un traitement égal à celui réservé aux produits nationaux, éventuellement aux produits du pays le plus privilégié. Pour déterminer l'origine des marchandises, la législation de chacune des parties était reconnue comme obligatoire, avec application de la clause de la nation la plus favorisée; la Pologne ayant pris l'engagement d'atténuer la rigueur des prescriptions jusqu'ici en vigueur à l'égard de certaines marchandises spécifiées dans une liste spéciale.

Quant aux prohibitions et restrictions à l'importation et à l'exportation, les parties se sont assuré le traitement de la nation la plus favorisée. Toutefois elles se sont accordé des contingents de marchandises pouvant être importées ou exportées pendant la durée du traité.

Ainsi l'Allemagne s'est engagée à autoriser, dans les échanges avec la Pologne :

1° l'importation du charbon polonais (320.000 tonnes par mois, quantité nette c'est-à-dire à laquelle il faut ajouter le charbon importé d'Allemagne en Pologne) ;

2° l'importation de litharge et de minium de plomb (10.000 quintaux par an) ;

3° l'importation de porcins sur pied ou abattus (pendant la première année 200.000 pièces par an, cette quantité devant être portée après 18 mois à 275.000 et ensuite à 350.000 pièces par an) ;

4° l'exportation en Pologne de ferrailles (165.000 tonnes par an) en échange de l'importation d'une certaine quantité d'articles en fer ;

5° l'exportation en Pologne de goudron d'asphalte (100.000 quintaux par an).

De son côté la Pologne s'engageait à autoriser l'importation d'Al-

Allemagne de quantités déterminées de marchandises dont l'entrée était prohibée, telles que conserves, vins, certains articles textiles, produits en porcelaine, pianos, automobiles, etc.

Avec l'entrée en vigueur du traité devaient être abrogées par les deux parties toutes les mesures dirigées contre le commerce de l'autre partie. Toutefois, comme on sait, ce traité de commerce avec l'Allemagne n'est pas entré en vigueur. La Diète polonaise a accepté de le ratifier,¹ mais le Reichstag allemand a refusé de le faire. Ainsi la guerre douanière ne fut pas liquidée et les parties restèrent à peu près sur leurs positions.

En mars 1932, la guerre douanière menaçait de s'aggraver. En effet l'Allemagne prétendait étendre à toutes les importations polonaises son tarif maximum devant être appliqué aux échanges avec les pays n'ayant pas de traités de commerce avec l'Allemagne. Dans ce cas la Pologne aurait été obligée naturellement à appliquer ses droits maxima à toutes les importations d'Allemagne. On finit cependant par se mettre d'accord sur un compromis en vertu duquel les parties se sont bornées à appliquer les droits maxima à une partie seulement des marchandises faisant l'objet de leurs échanges commerciaux, à celles notamment déjà frappées par les mesures de prohibition auxquelles avait donné lieu la guerre douanière. Le 1^{er} avril 1932² la Pologne a donc commencé à appliquer son tarif maximum à celles des marchandises allemandes qui étaient spécifiées dans les listes de marchandises prohibées à l'importation d'Allemagne, publiées en 1925, tout en faisant bénéficier du régime des contingents certaines marchandises allemandes tombant sous le coup des interdictions générales d'entrée.

L'entrée en vigueur, en octobre 1933, du nouveau tarif douanier polonais du 23 août 1932, devait donner lieu à un nouvel arrangement douanier entre la Pologne et l'Allemagne. Le tarif comporte deux colonnes de droits. La seconde colonne s'applique aux marchandises en provenance de pays avec lesquels ont été conclus et sont entrés en vigueur des conventions commerciales, cependant que les droits figurant dans la première colonne, dont les taux sont supérieurs de 25 %, est applicable aux marchandises originaires de tous les autres pays. Etant donné qu'aucun accord commercial n'existait à cette époque entre la Pologne et l'Allemagne — les marchandises allemandes

¹ V. comptes rendus de la 21^{me} séance de la Diète (III^{me} législature).

² V. arrêté du Ministre des Finances du 29 mars 1932, *Moniteur Polonais* de 1932, N° 75 p. 106; modifications: N° 81 p. 114. Cet arrêté a été remplacé plus tard par l'arrêté du Ministre des Finances du 11 octobre 1933, *Moniteur Polonais* de 1933, N° 236, p. 256.

tombaient sous le coup de la première colonne. Par conséquent toutes les marchandises allemandes se trouveraient fortement désavantagées sur le marché polonais, puisqu'elles auraient à acquitter des droits de 25% plus élevés. Cette situation aurait été exceptionnelle, car tous les autres Etats jouant un rôle de quelque importance dans le commerce extérieur de la Pologne, avaient conclu avec elle des conventions commerciales. Au moment de l'entrée en vigueur du tarif douanier, de nouvelles négociations étaient déjà en cours, en vue de la liquidation de la guerre douanière polono-allemande. On saisit cette occasion pour passer un arrangement douanier, sous forme d'un échange de notes en date du 14 octobre 1933.¹

En vertu de cet arrangement, le Gouvernement polonais a accepté d'appliquer aux marchandises allemandes, jusqu'à fin octobre 1933, la deuxième colonne du tarif douanier, à l'exception des marchandises frappées de droits maxima. Le Gouvernement allemand s'engageait dans le même laps de temps à ne pas prendre de mesures spéciales vis-à-vis des importations polonaises en Allemagne.

L'arrangement du 14 octobre 1933 a été prolongé à bien des reprises, jusqu'au 15 mars 1934, par voie d'échanges de notes, et notamment par les notes des 31 octobre, 15 et 30 novembre, 15 et 31 décembre 1933, des 15 et 31 janvier, 14, 15 et 28 février et 2 mars 1934.²

Au début de mars 1934 les pourparlers qui avaient lieu à Varsovie au sujet d'un arrangement dans le domaine des échanges commerciaux entre la Pologne et l'Allemagne, ont pris fin par la signature du protocole du 7 mars 1934 relatif à la normalisation des relations commerciales, auquel était annexé un arrangement ayant trait au transport d'animaux domestiques, de leurs parties et de la viande.³

Le protocole du 7 Mars 1934 a mis fin à la guerre douanière polono-allemande. Chacune des deux parties abrogeait les mesures discriminatoires dirigées contre l'autre partie, notamment :

1) du côté allemand :

L'application, aux produits du sol et de l'industrie d'origine polonaise, du tarif maximum (*Obertarif*), si l'application n'en a pas été déjà abrogée par les arrêtés du 14 mars 1932 (*Reichsgesetzblatt*, 1932, Partie I, p. 142) et du 26 mars 1932 (*Reichsgesetzblatt* 1932, Partie I, p. 166) ;

2) du côté polonais :

a) l'annexe 3 à l'ordonnance du Conseil des Ministres du 11 octo-

¹ *J. d. L.* de 1934, N° 74, p. 701.

² *J. d. L.* de 1935, N° 53, p. 342.

³ *J. d. L.* de 1935, N° 96, p. 603.

bre 1933 portant interdiction d'importer certaines marchandises d'origine allemande (*J. d. L. de la R. P.* de 1933, Nr. 79 p. 561) ;

b) l'application aux marchandises allemandes des droits maxima conformément à l'arrêté du Ministre des Finances du 11 octobre 1933 (*Moniteur Polonais* de 1933, Nr. 236 p. 256) ;

c) publication du Ministère de l'Industrie et du Commerce du 10 mars 1926 portant interdiction d'importer par les ports et les voies ferrées allemands des marchandises frappées de prohibitions d'entrée (*Moniteur Polonais* de 1926, Nr. 56), ainsi que de toutes mesures postérieures prises en cette matière.

Le protocole stipulait que l'origine des marchandises provenant du territoire polonais ou allemand ne saurait donner lieu à un traitement discriminatoire de ces marchandises dans l'application ou l'octroi de réductions autonomes de droits de douane, c'est-à-dire de réductions applicables sur l'ensemble du territoire douanier polonais ou allemand.

Le Gouvernement du Reich s'est engagé à appliquer aux importations en provenance du territoire douanier polonais les droits prévus par le tarif général d'importation. Le Gouvernement polonais, de son côté, s'engageait à appliquer aux importations allemandes les droits figurant à la deuxième colonne du tarif douanier d'importation. Les deux Gouvernements ont déclaré renoncer à toute discrimination motivée par le conflit économique entre les deux Etats. Quelques dispositions de caractère spécial complétaient cet accord qui a été mis provisoirement en vigueur le 15 mars 1934.

Bien que la guerre douanière avec l'Allemagne fut liquidée en mars 1934, les échanges commerciaux polono-allemands n'en restaient pas moins dépourvus d'un statut légal. Etant donné que les relations commerciales entre les deux pays présentaient pour eux une grande importance, on était fondé à croire que, tôt ou tard, elles seraient réglées par la conclusion d'une convention commerciale. Ce règlement était d'autant plus indispensable, que la politique sévère de réglementation de devises pratiquée par l'Allemagne suscitait aux échanges commerciaux avec ce pays des obstacles de plus en plus considérables.

Le premier pas pour écarter ces obstacles fut l'arrangement commercial du 11 octobre 1934.¹ Cet accord qui ne visait qu'une partie des échanges commerciaux entre la Pologne et l'Allemagne, a été conclu pour la durée d'un an (il est resté en vigueur du 15 octobre 1934 au 14 octobre 1935). Les parties se sont accordé mutuellement le bénéfice de la nation la plus favorisée applicable seulement à cer-

¹ *J. d. L.* de 1935, N° 96, p. 601.

taines marchandises spécifiées dans l'accord. En outre, dans un seul cas (la bière de Munich) la Pologne a accordé une réduction conventionnelle des droits. L'accord de douane stipulait le volume des transactions qui devaient être passées en vertu de cet accord. Les transactions comprises dans le cadre de l'accord étaient mises (inofficiellement) au régime du *clearing bilatéral*. L'accord avait pour objet de placer sur le marché allemand une certaine quantité de produits agricoles polonais, en échange de produits allemands, surtout industriels. Comme le rythme des échanges ne pouvait être synchronisé — les produits polonais étant pour la plupart des articles saisonniers et partant, plus faciles à écouler en Allemagne que les articles industriels allemands en Pologne — l'accord a joué au profit de la Pologne, dans le sens de la balance commerciale. Par suite, le jeu du clearing plaçait continuellement la Pologne dans la situation de créancier et les exportateurs polonais avaient beaucoup de peine à se faire payer. Comme il fallait s'attendre, pour un accord de ce genre, ¹ à l'expiration de l'arrangement du 11 octobre 1934 il resta, en faveur de la Pologne, un solde à payer dont le règlement n'était pas sans soulever des difficultés. Cet arrangement servit ainsi de leçon à la Pologne et ses résultats furent plutôt négatifs.

L'accord commercial suivant passé entre la Pologne et l'Allemagne fut la convention commerciale signée à Varsovie le 4 novembre 1935.² Comparativement à l'accord précédent l'étendue de la convention est plus considérable, car elle est applicable à la totalité des échanges commerciaux entre les deux pays. Les parties se sont accordé mutuellement la clause de la nation la plus favorisée pour tous les produits du sol et de l'industrie. Les réductions conventionnelles de droits consenties de part et d'autre sont fort peu nombreuses et se limitent à quelques marchandises à peine. La convention contient des stipulations concernant certaines facilités à accorder aux commerçants, fabricants et voyageurs de commerce, l'application du régime de l'admission temporaire pour certaines marchandises et les échantillons, les dispositions relatives aux renseignements en matière de douane, les règles touchant les certificats d'origine et d'analyse, les cachets de douane, etc. La convention contient une courte clause de protection contre la concurrence commerciale déloyale. L'annexe comprend les stipulations en matière vétérinaire applica-

¹ Cf. *Enquête sur les accords de clearing*. S. D. N. (Ser. P. S. d. N. 1935, II.B.6). Genève, 1935.

² *J. d. L.* de 1935, N° 83, p. 512. V. également la circulaire du Ministère des Finances N° IV, 32406/3/35 du 18 novembre 1935, précisant certains points de la convention commerciale polono-allemande du 4 nov. 1935; *Moniteur Polonais* de 1935, N° 265, p. 331.

bles au transport en Allemagne d'animaux, de parties d'animaux et de produits animaux d'origine polonaise.

Pour assurer l'exécution de la convention, le Gouvernement de chacune des deux parties s'engageait à nommer une Commission gouvernementale. Ces commissions ont pour tâche de se tenir en contact direct et suivi pour toutes les questions ayant trait à l'exécution de la convention. Sur ce point l'existence de ces organes spéciaux est une particularité propre à la convention polono-allemande et qu'on ne retrouve pas dans les autres conventions commerciales conclues par la Pologne; elle s'explique par le régime du *clearing* appliqué à l'ensemble des échanges commerciaux entre la Pologne et l'Allemagne.

Si les principes qui étaient à la base de l'accord ne se réalisent pas, ou si une des parties se croit lésée par une suite de circonstances défavorables ou de mesures d'ordre économique prises par l'autre partie — elle est en droit de demander que des négociations soient ouvertes sans retard pour parer à cet état de choses. Si les négociations en question ne donnent pas un résultat satisfaisant au bout d'un mois à compter de la date à laquelle une des parties a demandé l'ouverture des pourparlers, la partie qui se tient pour lésée a le droit de dénoncer la convention avec un préavis de six semaines à dater de la notification de la dénonciation.

La convention commerciale du 4 novembre 1935 qui est entrée en vigueur le 20 novembre de la même année, a été conclue jusqu'au 31 octobre 1936. Elle sera prolongée automatiquement pour chaque année suivante si les deux parties se mettent d'accord sur ce point le 1^{er} octobre de chaque année au plus tard. Si la convention reste en vigueur après le 31 octobre 1936, elle pourra être dénoncée avant la fin de chaque trimestre astronomique et perdra force obligatoire à l'expiration de la période trimestrielle, à compter de la date de la dénonciation.

Comme on le voit, les parties ont fixé la durée de la convention à un peu moins d'une année et se sont mesuré largement la faculté de dénoncer cet instrument.

En même temps que la convention commerciale, a été signé l'accord relatif aux règlements des créances au titre des échanges commerciaux entre la Pologne et l'Allemagne; cet accord fait partie de la convention, et en aucun cas ne peut rester en vigueur plus longtemps qu'elle. Il établit les modalités du *clearing* bilatéral appliqué au règlement de ces créances. C'est le premier accord de *clearing* conclu officiellement par la Pologne. Au moment de la signature de l'accord, le commerce des devises en Allemagne était soumis à une stricte réglementation, renforcée par le contrôle de tous les échanges commerciaux. La Pologne, où cette réglementation n'existait alors

pas,¹ était donc forcée, pour assurer le fonctionnement efficace du clearing et l'équilibre des échanges, de soumettre toutes les importations d'Allemagne et toutes ses exportations à destination de ce pays, à un contrôle spécial. En ce qui concerne les importations, ce contrôle a pour but d'empêcher le transfert de devises dues pour les marchandises allemandes importées, c'est-à-dire d'empêcher que les règlements échappent au clearing. L'application du contrôle aux exportations est destiné à prévenir les excédents d'exportation, c'est-à-dire à protéger la Pologne contre la situation de créancier ne pouvant pas obtenir le règlement de sa créance. Le mécanisme du contrôle est défini par le règlement édicté par le Ministre des Finances le 18 novembre 1935.² Ce mécanisme est le suivant: lors du dédouanement des marchandises originaires d'Allemagne et introduites en territoire douanier polonais, ainsi que des marchandises originaires du territoire douanier polonais exportées à destination de l'Allemagne, un certificat spécial doit être produit, délivré par la Commission gouvernementale pour le contrôle des échanges commerciaux polono-allemands.

La convention commerciale polono-allemande du 4 novembre 1935 ne règle pas certaines questions qui font généralement l'objet d'accords de ce genre.³

A cet égard la convention de 1935 est moins étendue que celle de 1930, qui n'est pas entrée en vigueur. Par exemple les stipulations concernant les ressortissants, les sociétés par actions et les autres sociétés commerciales, ainsi que celles relatives à la navigation maritime, qu'on trouvait dans la convention de 1930, ne figurent plus parmi les clauses de la convention de 1935. Ces questions ont été laissées de côté; comme elles soulevaient de trop grandes difficultés, on a décidé d'en ajourner la solution. De même, la question des réductions conventionnelles de droits, accordées par chacune des deux parties, occupe dans la convention une place tout-à-fait secondaire, le terrain se prêtant peu aux concessions mutuelles.

L'accord de clearing qui, nous l'avons dit, forme partie intégrante de la convention commerciale,⁴ présente incontestablement

¹ La réglementation des devises en Pologne, abandonnée en novembre 1927, a été remise en vigueur par le décret du Président de la République en date du 26 avril 1936 (v. *J. d. L.* de 1936, N° 32, p. 249 et 250).

² *Moniteur Polonais* de 1935, N° 264, p. 327. Voir également la circulaire du Ministère des Finances N° IV. 32501/3/35 du 18 novembre 1935. (*Moniteur Polonais* de 1935, N° 264, p. 326).

³ V. l'article signé M. S.: *Les nouvelles bases des relations économiques avec l'Allemagne*, dans la revue hebdomadaire *Polska Gospodarcza*, N° 46 de 1935.

⁴ V. l'article: *Le jeu du clearing commercial polono-allemand*, dans la revue hebdomadaire *Polska Gospodarcza*, N° 5 de 1936.

une importance décisive pour le commerce polono-allemand. On sait que les accords de clearing ne sont pas précisément de nature à faciliter et à stimuler les échanges commerciaux. Ils donnent lieu à de gros inconvénients et difficultés, entravent aussi bien les affaires elles-mêmes que le fonctionnement technique des échanges. Cependant le clearing bilatéral devait être admis comme système de règlement des redevances nées des échanges commerciaux entre la Pologne et l'Allemagne, celle-ci ayant érigé ce système en principe fondamental et universel de sa politique des traités commerciaux.

En tout état de cause la conclusion de la convention du 4 novembre 1935 constitue un fait bien important pour l'évolution des rapports économiques polono-allemands. La convention confère pour la première fois à ces rapports des bases contractuelles et introduit, dans les relations mutuelles, le régime de la nation la plus favorisée. Elle promet à l'agriculture polonaise des chances d'expansion assez considérables sur le marché allemand. Ce traité doit être regardé comme la conséquence finale, conséquence logique et naturelle, de la liquidation du conflit douanier prolongé qui existait entre les deux pays.

CHAPITRE IX.

L'ACCROISSEMENT DU PROTECTIONNISME ET LE NOUVEAU STATUT DOUANIER DE LA POLOGNE

§ 1. — Révisions et modifications du tarif de 1924

En examinant la loi du 31 juillet 1924 touchant le règlement du régime douanier, nous avons indiqué qu'en vertu de l'art. 7 al. *i*) de cette loi le Gouvernement était investi du droit de réviser le tarif de 1924.

On ne peut s'empêcher de noter les conséquences d'un concours fortuit de circonstances. Dans le projet de loi déposé sur le bureau de la Diète par le Ministre des Finances en janvier 1924¹ (pour la troisième fois, les deux projets précédents ayant été déposés en 1922) l'article 7, qui concernait les pouvoirs accordés au Gouvernement, alinéa *i*) autorisait les ministres compétents à « introduire dans le tarif douanier de 1919, actuellement en vigueur, les amendements rendus indispensables par les conditions économiques et territoriales modifiées ». Au moment où le Parlement votait sur la loi touchant le règlement du régime douanier, le nouveau tarif douanier, établi en vertu de la loi du 11 janvier 1924 par l'ordonnance du Président de la République du 26 juin 1924, était déjà entré en vigueur depuis quinze jours. Le texte de l'art. 7 al. *i*) proposé par les commissions de la Diète et qui devint loi, autorisait: « introduire « dans le tarif actuellement en vigueur des modifications rendues « indispensables par les conditions économiques et territoriales modifiées. ».

Il en résulte que, lors de l'examen de l'art. 7 al. *i*) par les commissions de la Diète (en mai 1924) il n'a été tenu compte de l'introduction toute proche du nouveau tarif que par la modification tout-à-fait mécanique du texte du projet gouvernemental. On supprime notamment la date « 1919 » en substituant, d'autre part, le mot « modifications » au mot « amendements », ce qui n'a d'ailleurs

¹ Doc. Parl. Diète (1^{re} législature), Annexe N° 947.

qu'une importance secondaire. Les commissions de la Diète tenaient sans doute une telle « mise à jour » du projet gouvernemental comme une bagatelle, puisque le rapport établi par elles n'en contient aucune mention.¹ Le fait qu'on a laissé dans le texte de l'article 7 al. i) la liaison entre les modifications du tarif et « les conditions territoriales modifiées », était dû sans nul doute à une négligence du rapporteur de la commission et à l'inattention du Parlement, étant donné qu'au cours de ces quinze jours, (depuis l'entrée en vigueur du nouveau tarif) comme on le sait, aucun changement territorial n'est intervenu. Quoi qu'il en fût, à peine le nouveau tarif de 1924 fut-il publié, que le Gouvernement reçut l'autorisation de le réviser, sous la condition stipulée dans le projet de loi que les arrêtés rendus en cette matière doivent être déposés à la Diète aux fins d'approbation (art. 8).

Bien entendu le Gouvernement n'a pas profité tout de suite de ce droit, mais l'a tenu en réserve. Au bout de quelque temps la situation économique ayant obligé les dirigeants de la politique économique de la Pologne à accentuer le protectionnisme, le Gouvernement se servit de l'autorisation qui lui avait été conférée.

La réforme monétaire, notamment la stabilisation du mark polonais (février 1924) et l'introduction d'une nouvelle unité monétaire stable — le *zloty* (avril 1924), puis l'abrogation presque totale des prohibitions d'exportation de matières premières et de produits agricoles (septembre 1924) étaient autant de facteurs qui vinrent modifier la situation du marché polonais. Ces facteurs déterminèrent en 1924 une hausse des prix des produits nationaux. L'indice-or des prix de gros a marqué, au cours de cette année, un accroissement appréciable en comparaison des années précédentes, à savoir : (1914-100) ; 1922 - 72,8 ; 1923 - 85,9 ; 1924 - 109,8. Ce phénomène, conjointement avec une certaine augmentation du pouvoir d'achat du consommateur polonais, a favorisé les importations. Les marchandises étrangères commencèrent à inonder de plus en plus le marché national. La protection douanière était insuffisante pour y faire obstacle, ce qui était dû pour une large part au fait que la révision du tarif douanier de 1919, qui eut pour résultat le tarif de 1924, s'inspirait plutôt des intérêts de la consommation que de ceux de la production, et du souci d'assurer l'équilibre de la balance commerciale.

A partir de mars 1924 jusqu'au mois d'août 1925 inclusivement, la valeur des marchandises importées en Pologne dépassait constam-

¹ Doc. Parl. Diète (1^{re} législature), Annexe N° 1233.

ment, dans une mesure plus ou moins marquée, la valeur des exportation. Le déficit de la balance commerciale en 1924 était de 212 1/2 millions de zlotys, et pour les 8 premiers mois (du 1^{er} janvier au 1^{er} septembre) de 1925 — principalement à cause de la mauvaise récolte de l'année précédente — le déficit a atteint 487 millions de zlotys, ce qui représentait plus de la moitié de la valeur des exportations polonaises pendant cette période. Cette disproportion atteignit son point culminant aux mois d'avril et juillet 1925, lorsque les importations constituaient le double des exportations.

En mai 1925, après une période de près d'un an où les exportations excédaient les importations, on décida de chercher des remèdes à la passivité de la balance commerciale par le renforcement de la protection douanière. Il était devenu clair, en effet, que la production nationale ne pourrait résister à l'afflux de marchandises étrangères et qu'un goût peu raisonnable pour celles-ci détermine une demande excessive de produits étrangers qui, souvent, ne correspond pas à de réels besoins.

Afin de freiner les importations qui risquaient de plus en plus d'ébranler les bases mêmes de la monnaie polonaise, vers la mi-mai 1925 on majora toute une série de droits de douane, principalement pour les articles de luxe ou les produits d'une utilité économique secondaire. Ce fut l'objet de l'arrêté du 19 mai 1925,¹ promulgué en vertu de l'art. 7 al. i) de la loi du 31 juillet 1924. Cet arrêté entra en vigueur quelques jours plus tard. Au total cette première révision du tarif douanier de 1924 touchait 226 droits c'est-à-dire 15 % de tous les droits. Aux pays avec lesquels la Pologne avait conclu des traités de commerce, il fallut accorder des faveurs qui différèrent de quelques mois l'application des droits augmentés par l'arrêté du 19 mai 1925.

La révision suivante, réalisée pour les mêmes motifs, eut lieu en octobre de la même année. Comme on le sait, avant qu'il y fût procédé, des doutes avaient été exprimés sur le point de savoir si les droits que le Gouvernement tenait de l'art. 7 al. i) de la loi du 31 juillet 1924 n'avaient pas été épuisés par la révision effectuée en mai. L'interprétation officielle était qu'en vertu de l'art. 7 al. i), le Gouvernement était autorisé à modifier une fois chaque droit du tarif.² En se basant sur cette interprétation, l'arrêté du 30 octobre 1925³ a modifié 813 droits, c'est-à-dire environ 50 % du tarif et en a créé 228

¹ *J. d. L.* de 1925, N° 52, p. 356.

² *V. Supra*, p. 155.

³ *J. d. L.* de 1925, N° 113, p. 800.

nouveaux en accentuant la spécialisation. Ces modifications s'éten-
daient à tous les groupes du tarif, mais ne comprenaient que les droits
qui n'avaient pas été affectés par la révision de mai. D'une manière
générale, les deux révisions de 1925 ont élevé dans une proportion
assez considérable le niveau de la protection douanière.¹

Rappelons qu'entre la première et la seconde révision du tarif,
le système des droits autonomes de faveur avait été passagèrement
abandonné. C'était un des moyens qui avaient pour but de diminuer
les importations et qui se trouvait en relation avec la guerre dou-
anière avec l'Allemagne. La période où ces faveurs n'étaient pas
pratiquées a duré du 1^{er} août 1925 au mois de décembre de la même
année, puis on reprit progressivement leur application, bien que
dans des proportions beaucoup plus modestes.

En novembre 1924 on a établi, dans le tarif d'importation, des
droits d'importations maxima, sujet qui sera traité séparément.

C'est quelques mois plus tard (juin 1925) qu'ont été introduites
les nouvelles restrictions et prohibitions d'entrée; nous les examine-
rons plus loin.

Après la dépréciation du zloty, dont le cours a fléchi sensible-
ment dans la deuxième moitié de 1925, et après une période de sta-
bilité relative, en octobre 1927 fut opérée la seconde réforme mo-
nétaire. Elle a réduit la valeur légale du zloty de 1/3,444 grammes à
1/5,9244 gr. d'or fin, c'est-à-dire dans la proportion de 1,72 à 1.

A la suite de cette réforme l'ordonnance présidentielle, ayant
force de loi, du 13 février 1928² (rendue en vertu de pouvoirs tempo-
raires accordés au Président de la République par la loi du 2 août
1926) a réévalué le tarif en vigueur en l'exprimant dans la nouvelle
unité monétaire. Toutefois, étant donné les conséquences économi-
ques escomptées d'une telle opération, cette réévaluation n'a pas été
effectuée d'une manière uniforme. En effet, dans le tarif d'importa-
tion, aux droits frappant une partie des marchandises on a appli-
qué le coefficient 1,72 qui répondait à la dépréciation réelle de l'unité
monétaire, alors qu'aux autres droits ainsi qu'au tarif d'exportation
était applicable le coefficient 1, c'est-à-dire que ces droits sont res-
tés inchangés; enfin les droits de la dernière catégorie de marchan-
dises (la plus nombreuse) étaient majorés d'après le coefficient 1,3.
Ainsi un traitement discriminatoire était adopté, selon les diffé-

¹ Pour les détails concernant les révisions de mai et octobre 1925 voir: St.
Fr. KROLIKOWSKI, *Caractères des tarifs douaniers en Pologne*.

² J. d. L. de 1928, N° 15, p. 112.

rentes marchandises importées et leur rôle dans l'économie nationale.

La réévaluation des droits de douane (prévue par l'art. 18 de l'ordonnance présidentielle du 5 novembre 1927, concernant le changement du régime monétaire) réalisée en février 1928, était sans doute fondée sur des motifs plausibles. Comme toutefois il y fut procédé après une période de stabilisation de fait du zloty, qui dura un an, et plusieurs mois après l'établissement de nouvelles bases légales du système monétaire, cette mesure pouvait être regardée, surtout sur le marché intérieur, comme un renforcement du protectionnisme.

L'interprétation de l'art. 7 al. i) de la loi du 31 juillet 1924, adoptée avant la révision d'octobre 1925, est restée en vigueur, on le sait, jusqu'en 1930. Lorsque la nécessité se présentait de réviser des droits de douane qui l'avaient déjà été une fois, on recourait à l'ordonnance présidentielle ayant force de loi, ce qui eut lieu à plusieurs reprises pendant les années 1926-1928. Dans les limites fixées par l'interprétation adoptée, le Gouvernement publia, de 1927 à 1930, toute une série de règlements modifiant les droits sur divers produits.¹

Parmi les changements du tarif effectués par le Gouvernement par voie de règlements rendus en vertu de l'art. 7 al. i) de la loi du 31 juillet 1924, nous mentionnerons ici l'introduction des droits d'importation sur les céréales. D'abord l'arrêté du 29 octobre 1928² a établi des droits sur le seigle de 11 zlotys par 100 kg. Cependant, l'importation de cet article pouvait avoir lieu en franchise en vertu d'une licence du Ministre des Finances. L'arrêté du 10 décembre 1928³ a établi des droits sur le froment, et celle du 25 septembre 1929⁴ sur l'orge et l'avoine, se montant également à 11 zlotys par 100 kg. L'introduction des droits d'importation sur les céréales donnait suite aux requêtes du monde agricole.⁵ Comme toutefois la Pologne exporte elle-même des quantités importantes de céréales, ces droits ne pouvaient pas jouer un rôle de quelque importance. En effet les droits sur les céréales, introduits en 1928, majorés encore au tarif de 1932, n'ont pu empêcher un fléchissement considérable

¹ On peut trouver l'énumération de ces règlements dans l'ordre chronologique dans la IV^{me} édition non officielle du Tarif Douanier. Ed. *Polska Gospodarcza*, 1930.

² *J. d. L.* de 1928, N° 91, p. 801.

³ *J. d. L.* de 1928, N° 99, p. 886.

⁴ *J. d. L.* de 1929, N° 73, p. 553.

⁵ Mémoire de l'Union des Organisations agricoles polonaises, adressé au Ministre de l'Agriculture. Revue *Rolnik Ekonomista*, N° 20, Varsovie, 1928.

des prix de céréales en Pologne au cours des années suivantes, bien que l'exportation bénéficiât encore de primes. On peut s'en faire une idée en consultant le tableau que voici :

Prix de gros des céréales en Pologne ¹
(Bourse de Poznan).

en zlotys par 100 kg.

<i>Année</i>	<i>Froment</i>	<i>Seigle</i>	<i>Orge</i>	<i>Avoine</i>
1928	47,8	40,9	40,3	37,1
1929	42,8	28,4	31,5	27,1
1930	33,5	19,1	25,0	18,4
1931	24,9	23,3	25,4	23,2
1932	24,6	20,7	21,1	17,9
1933	27,2	16,3	15,9	13,1
1934	17,8	15,4	18,9	14,3
1935	16,1	13,3	18,3	14,7

Vers le milieu de 1930, sous la pression des circonstances, le Gouvernement abandonna l'interprétation appliquée à ce jour de l'art. 7 al. i) et a adopté le point de vue d'après lequel les dispositions de cet article donnent droit au Gouvernement de modifier à plusieurs reprises le même droit du tarif douanier.² A partir de cette date, le Gouvernement, en rendant de nombreux règlements en vertu de l'art. 7 al. i) sur les modifications partielles du tarif douanier, dépassait les limites qui lui étaient assignées par l'interprétation précédente laquelle, il faut en convenir, avait un caractère quelque peu artificiel. Dans leur tendance dominante ces modifications accentuaient le protectionnisme. Cette évolution de la politique douanière polonaise était déterminée non seulement par les péripéties de la vie économique du pays, mais aussi par les tendances protectionnistes de plus en plus fortes de la politique mondiale.

Il ne nous appartient que de noter brièvement, puisque nous aurons l'occasion de revenir à ce sujet, qu'en 1925 on a commencé à pratiquer les primes à l'exportation.

En 1931 a été réalisée dans le tarif la tendance à encourager

¹ V. *Petit Annuaire de Statistique 1935*. Ed. Office Central de Statistique de la République Polonaise.

² Ce revirement a trouvé son expression dans l'arrêté du 19 mai 1930 modifiant les droits d'importation sur les produits pétroliers. (*J. d. L.* de 1930, N° 44, p. 377). Cette mesure était dirigée contre le dumping soviétique.

le trafic maritime. L'arrêté du 19 décembre 1931¹ a établi le traitement discriminatoire, au point de vue des droits d'entrée, de certaines marchandises selon qu'elles étaient importées par voie de terre ou par voie de mer. Cette discrimination a été créée par la majoration des droits en vigueur pour les importations par voie de terre. Bénéficiaient de droits fortement réduits, à condition que l'importation ait lieu par un des ports maritimes du territoire douanier polonais (c'est-à-dire par Gdynia ou Dantzig), les marchandises suivantes: pommes fraîches, bananes, citrons, oranges, café, cacao, thé, scories Thomas, coton, jute, chanvre-manilla et laine lavée. Cette politique ayant donné de bons résultats, contribué au développement du commerce maritime, a été continuée au tarif de 1932.

En ce qui concerne le tarif d'exportation, il a subi lui aussi de nombreuses modifications, mais celles-ci étaient inspirées par d'autres motifs de la politique commerciale, dont il sera question à propos des droits de sortie.

§ 2. — Prohibitions et restrictions d'importation et d'exportation

Après l'abrogation de la loi du 15 juillet 1920 sur les échanges commerciaux avec l'étranger, les droits du Gouvernement d'établir des prohibitions d'entrée, de sortie et de transit ont trouvé leur base légale dans l'art. 7 al. *h*) de la loi du 31 juillet 1924; nous avons déjà examiné ces dispositions législatives.² L'ordonnance du Conseil des Ministres du 19 août 1924³ fut la première publiée sur cette base (liste dite Nr. I). Elle interdisait l'entrée de plusieurs articles de luxe et n'avait pas une importance économique particulière.

La guerre douanière avec l'Allemagne a rendu indispensable pour la Pologne le recours à des mesures sévères pour la défense de sa balance commerciale. La perte du marché allemand pour l'écoulement du charbon et d'autres produits de Haute Silésie présentait à ce point de vue de graves dangers. A l'effet d'y parer et de diminuer le volume des importations le Conseil des Ministres, par une ordonnance en date du 17 juin 1925,⁴ interdit l'importation de certaines marchandises. Cette prohibition fut appliquée à l'Allemagne (liste dite Nr. II). La mesure suivante, qui était une mesure de rétorsion, fut l'ordonnance du 11 juillet 1925,⁵ qui allongeait la liste des marchandises comprises par l'interdiction précédente (liste

¹ *J. d. L.* de 1931, N° 112, p. 885.

² *V. supra*, pages 88 et 154.

³ *J. d. L.* de 1924, N° 81, p. 783.

⁴ *J. d. L.* de 1925, N° 61, p. 430 et *Moniteur Polonais* de 1925, N° 144, p. 642.

⁵ *J. d. L.* de 1925, N° 69, p. 486.

dite Nr. III). La prohibition n'était pas absolue, le Ministre de l'Industrie et du Commerce ayant, dans des cas particuliers, le droit d'accorder des exemptions. Les marchandises spécifiées dans les deux ordonnances en question et qui n'étaient pas originaires et ne venaient pas du Reich allemand, étaient exemptées de la prohibition d'entrée par les bureaux de douane, en vertu de certificats d'origine produits.

Afin d'empêcher que les marchandises allemandes prohibées pénétrant en Pologne par l'intermédiaire d'autres pays, l'ordonnance du Conseil des Ministres du 7 août 1925¹ étendit les interdictions antiallemandes aux importations de tous les pays.

Pour les importations des pays autres que l'Allemagne, le Ministère de l'Industrie et du Commerce délivrait des permis d'entrée, dans les limites des contingents fixés sur la base des chiffres des importations effectives en provenance du pays donné au cours de l'année 1924.

Enfin, pour accroître le solde actif de la balance commerciale, l'ordonnance du 23 septembre 1925² interdit l'importation de certaines marchandises pouvant être assimilées à des objets de luxe ou superflus (liste dite Nr. IV). Le Ministre de l'Industrie et du Commerce avait la faculté d'accorder des exemptions.

D'après les dispositions exécutives publiées le 10 décembre 1925 par le Ministre de l'Industrie et du Commerce,³ les marchandises frappées des interdictions d'entrée, de sortie et de transit par ordonnances du Conseil des Ministres ne peuvent en être exemptées que dans les limites de contingents fixés pour chaque pays séparément, selon l'état des échanges entre ce pays et la Pologne (contingents autonomes). Ces contingents sont établis par le Ministre de l'Industrie et du Commerce sur proposition d'une commission composée des représentants des Ministères : de l'Industrie et du Commerce, des Finances, de l'Agriculture, des Affaires Etrangères et de l'Intérieur.⁴ En outre il y a des contingents prévus par des traités de commerce (contingents conventionnels). Au fur et à mesure du développement du système des accords commerciaux conclus par la Pologne, les contingents ont occupé une place dominante.

La répartition des contingents et la délivrance des permis sont assurées par le Ministre de l'Industrie et du Commerce, sur proposition de la *Commission Centrale des Importations*, organe créé spé-

¹ *J. d. L.* de 1925, N° 80, p. 553; N° 114, p. 809.

² *J. d. L.* de 1925, N° 102, p. 719 et N° 122, p. 875.

³ *Moniteur Polonais*, N° 301 de 1925 et communiqué du Ministère de l'Industrie et du Commerce dans le N° 8 de 1926.

⁴ Depuis 1927 cette Commission ne fonctionne plus.

cialement à cet effet auprès du Ministère de l'Industrie et du Commerce. La Commission Centrale des Importations se composait, au début, de 25 membres, et, après plusieurs modifications successives, en février 1936, elle comptait 27 membres représentant les différents groupes intéressés, régionaux et professionnels. Elle a pour tâche de soumettre au Ministre de l'Industrie et du Commerce des propositions et des opinions touchant : a) la fixation des contingents d'importation, sur requête du Ministre; b) la répartition des contingents de marchandises exemptées de la prohibition d'importation.¹

Le régime des prohibitions d'importation a été réformé par l'ordonnance du 10 février 1928.² Les prohibitions antérieures, contenues dans les quatre listes mentionnées plus haut, ont été abrogées en ce qui concernait l'importation des marchandises provenant des pays autres que l'Allemagne. On y a substitué une nouvelle liste générale des marchandises frappées d'interdictions à l'entrée. Par rapport aux marchandises importées d'Allemagne les interdictions précédentes, contenues dans les ordonnances du 17 juin 1925 et 11 juillet 1925, ont été maintenues en vigueur.

Au cours des années 1929, 1930 et 1931 ont été promulguées plusieurs ordonnances portant interdiction d'importation de diverses marchandises (farine de blé et de seigle, gruaux, colle, engrais azotés, etc.).³

Les prohibitions générales d'importation ont été étendues par l'ordonnance du 21 décembre 1931⁴ qui devait rester en vigueur jusqu'au 1^{er} janvier 1933; une prolongation est cependant intervenue⁵ jusqu'au 10 octobre 1933, c'est-à-dire jusqu'à l'entrée en vigueur du nouveau tarif. En outre a été promulguée l'ordonnance du 11 mars 1933⁶ allongeant encore la liste des marchandises soumises aux prohibitions générales d'importation.

Enfin l'ordonnance du 11 octobre 1933,⁷ promulguée à l'occasion de l'introduction du nouveau tarif douanier du 23 août 1932, a abrogé toutes les ordonnances précitées et a établi trois listes de mar-

¹ Pour le règlement de la Commission Centrale des Importations voir: *Moniteur Polonais*, N° 301 de 1925; modifications: N° 228 de 1929; N° 282 de 1932; N° 222 et 260 de 1933; N° 232 et 286 de 1934; N° 31 de 1936.

² *J. d. L.* de 1928, N° 15, p. 113.

³ *J. d. L.* de 1929, N° 55, p. 438, N° 91, p. 680; de 1930: N° 45, p. 382; de 1931: N° 62, p. 501, N° 98, p. 750.

⁴ *J. d. L.* de 1931, N° 111, p. 865; compléments: de 1932, N° 9, p. 57 et N° 65, p. 607.

⁵ *J. d. L.* de 1932, N° 115, p. 955.

⁶ *J. d. L.* de 1933, N° 18, p. 120; complément: de 1933, N° 42, p. 331

⁷ *J. d. L.* de 1933, N° 79, p. 561; modifications: de 1933, N° 86, p. 670; de 1934, N° 36, p. 331.

chandises dont l'importation était prohibée (annexes 1, 2, 3). Sur la liste Nr. 1 figuraient les marchandises dont l'importation était interdite sans limitation de date; sur la liste Nr. 2 celles interdites jusqu'au 30 avril 1934 (ce délai a été, par la suite, reporté à la fin de 1934); enfin sur la liste Nr. 3 on avait inscrit les marchandises dont l'importation était prohibée pour autant qu'elles étaient originaires du Reich allemand.¹

Avec l'entrée en vigueur du décret du Président de la République relatif au droit douanier en date du 27 octobre 1933, c'est-à-dire depuis le 30 octobre 1934, la loi du 31 juillet 1924 touchant le règlement du régime douanier, ainsi que les ordonnances et les arrêtés rendus en vertu de cette loi, y compris toutes les ordonnances en matière d'interdictions d'entrée — ont été abrogés.

En même temps le décret du 27 octobre 1933 (art. 30) a conféré au Gouvernement de nouveaux pouvoirs pour établir des restrictions d'importation, d'exportation et de transit. Notamment, aux termes des alinéas 2 et 3 de l'art. 30, les échanges commerciaux avec l'étranger peuvent être soumis à des restrictions pour des motifs: a) de défense nationale; b) d'intérêt public, santé, sécurité ou protection d'animaux et de plantes; c) en raison d'engagements internationaux.² Les arrêtés ayant trait à ces restrictions sont rendus par le Ministre des Finances en accord avec les Ministres compétents. En outre, aux termes de l'alinéa 6 du même article: « Le Conseil des Ministres a la faculté, si la situation économique du pays l'exige, d'introduire par voie d'ordonnance, des restrictions temporaires d'importation, d'exportation et de transit, tout en autorisant le Ministre de l'Industrie et du Commerce à permettre, aux conditions fixées par lui, l'importation, l'exportation et le transit de ces marchandises. »

En ce qui concerne le texte de l'alinéa 6 de l'art. 30, remarquons que le Ministre de l'Industrie et du Commerce est libre de fixer telles conditions qu'il jugera nécessaires pour l'importation, l'exporta-

¹ La liste N° 3 en vertu du protocole polono-allemand du 7 mars 1934 a été abrogée à partir du 15 mars de la même année. (*J. d. L.* de 1934, N° 21, p. 162).

² En vertu de l'art. 30 alinéa 2 c) et alinéa 3, ainsi qu'en exécution de l'art. 16 du Pacte de la Société des Nations, la Pologne a introduit des sanctions contre l'Italie, comme suite à la guerre italo-éthiopienne. Les propositions III et IV adoptées par le Comité de Coordination à Genève, le 20 octobre 1935, concernant l'interdiction d'importer et d'exporter en Italie certaines marchandises, ont été mises en application par l'arrêté du Ministre des Finances du 13 novembre 1935, rendu en accord avec les Ministres: des Affaires Etrangères, de l'Agriculture et des Réformes Agraires, et de l'Industrie et du Commerce, sur les restrictions à apporter aux échanges avec l'Italie et les possessions italiennes. (*J. d. L.* de 1935, N° 82, p. 510). Sur les sanctions appliquées par la Pologne, v. Thomas CHELMINSKI, *Sanctions anti-italiennes*, dans la revue hebdomadaire *Polska Gospodarcza*, N° 46 de 1935.

tion et le transit des marchandises frappées de restrictions. Il peut, par conséquent, faire dépendre l'octroi de la licence du mode de règlement, de la transaction de compensation, du transport par voie maritime, etc.¹

Il y a lieu de rappeler ici qu'en vertu de l'art. 211 de la Convention de Varsovie du 24 octobre 1921, la Ville Libre de Dantzig s'est engagée à introduire sur son territoire toutes les restrictions *d'ordre économique* frappant les importations et les exportations (prohibitions et taxes) en vigueur en Pologne. Le même article stipule que les mesures protectrices de la santé des personnes et des animaux ainsi que celles destinées à assurer la sécurité publique ne sont pas assimilées à ces restrictions. Par conséquent, en alléguant les stipulations de l'art. 211, Dantzig peut en tirer prétexte pour contester le caractère économique des restrictions d'importation et d'exportation introduites par la Pologne et pour faire obstacle à leur mise en vigueur sur le territoire dantzigois. Dans les cas où ces restrictions sont réellement destinées à protéger la santé des personnes ou des animaux ou à sauvegarder la sécurité publique, la Ville Libre a le droit d'en refuser l'application. Une semblable situation est susceptible de faire naître bien des inconvénients et des difficultés pour la Pologne et l'on est en droit de la tenir pour anormale, le territoire dantzigois faisant partie du territoire douanier polonais et n'étant séparé de la Pologne par aucune ligne de douane.

Toutes les interdictions d'importation en vigueur jusqu'à ce jour ayant été abrogées le 30 octobre 1934, le Conseil des Ministres, usant des autorisations qui avaient été conférées au Gouvernement, et notamment de l'art. 30 al. 6 du décret du Président de la République du 27 octobre 1933 relatif au droit douanier — a promulgué le 12 octobre 1934 l'ordonnance relative aux interdictions d'importer certaines marchandises.² Cette ordonnance est entrée en vigueur le 30 octobre de la même année. Elle contenait deux listes de marchandises; sur la liste Nr. 1 figuraient les marchandises frappées d'interdiction d'entrée pour un délai indéterminé, sur la liste Nr. 2 celles dont l'importation était interdite jusqu'au 30 avril 1935 (ce délai a été prolongé par la suite jusqu'au 31 octobre 1935, 30 avril 1936, puis, avec quelques modifications dans le texte, jusqu'au 31 octobre 1936).

¹ V. l'article de M. St. Fr. KROLIKOWSKI, *L'encouragement de l'exportation par des mesures affectant l'importation*, dans la revue hebdomadaire *Polska Gospodarcza*, N° 17 de 1934.

² *J. d. L.* de 1934, N° 36, p. 871; modifications: *J. d. L.* de 1934, N° 107, p. 951; de 1935: N° 17, p. 94, N° 26, p. 195, N° 32, p. 232, N° 57, p. 369, N° 79, p. 491; de 1936: N° 34, p. 264.

C'est également le 30 octobre 1934 qu'est entré en vigueur l'arrêté du Ministre de l'Industrie et du Commerce du 29 octobre 1934,¹ réglant les conditions d'octroi de licences pour l'importation de marchandises frappées d'interdictions d'entrée. Les taxes de manipulation perçues à l'occasion de la délivrance de ces licences étaient fixées à 1 % de la valeur de la marchandise, calculée d'après le marché polonais. Les œuvres de bienfaisance bénéficiaient d'un taux de faveur fixé à 0,1 % de la valeur de la marchandise ainsi conçue.

Quelques jours après la dernière prolongation du délai de validité de l'ordonnance du 12 octobre 1934, une ordonnance du Conseil des Ministres en date du 5 mai 1936² est venue transformer complètement le régime des importations. La nouvelle ordonnance, en abolissant la précédente et renonçant au système des listes, établit l'interdiction générale d'importer aucune des marchandises comprises dans le tarif douanier. Cette prohibition ne s'applique pas: a) aux marchandises importées en vertu de la Convention germano-polonaise relative à la Haute Silésie, signée à Genève le 15 mai 1922; b) au trafic frontalier; c) au trafic de perfectionnement; d) aux marchandises bénéficiant de réductions et exemptions autonomes de droits de douane prévues par les arrêtés rendus en vertu de l'art. 23 alinéa 1 a) du décret présidentiel en date du 27 octobre 1933, et accordées sur autorisation du Ministre des Finances; e) aux emballages employés habituellement dans le commerce, et admis en franchise de douane d'après le tarif. En dehors de ces exceptions, l'importation de toute marchandise sur le territoire douanier polonais ne peut avoir lieu qu'en vertu des licences dont l'octroi et les conditions de délivrance dépendent du Ministre de l'Industrie et du Commerce.

A la suite de l'ordonnance du 5 mai, le Ministre de l'Industrie et du Commerce a rendu en date du 8 mai 1936 un arrêté déterminant les conditions d'octroi des licences d'importation.³ Conformément au § 1^{er} de l'arrêté, l'octroi de permis d'importer des marchandises provenant de pays qui restreignent ou entravent le transfert des créances à destination du territoire douanier polonais, peut être subordonné au paiement ou cautionnement de ces créances. En outre, l'arrêté comporte des précisions sur les délais de validité des licences, sur les conditions particulières qui peuvent y être insérées, et des stipulations concernant les certificats d'origine. Le niveau des taxes de manipulation perçues à l'occasion de la délivrance des licences n'a pas subi de changements, à cela près que pour certaines marchandises dûment spécifiées, les taxes sont établies à raison de 0,5 %

¹ *J. d. L.* de 1934, N° 97, p. 893; modification: de 1935, N° 61, p. 391.

² *J. d. L.* de 1936, N° 36, p. 280.

³ *J. d. L.* de 1936, N° 36, p. 281.

de la valeur de la marchandise sur le marché polonais. Les licences concernant certaines marchandises spécialement dénommées sont libres de ces taxes, ainsi que celles délivrées pour les colis jusqu'à 5 kg. présentant un caractère non commercial, et pour les envois destinés à des indigents. Profitent également d'exemptions de taxes les établissements scientifiques et les institutions d'Etat, hormis celles qui sont commercialisées.

Les interdictions d'importation dont il a été question plus haut, s'inspirent de motifs économiques et présentent un caractère temporaire. Les intérêts de l'économie nationale étaient le point de départ des restrictions adoptées par la Pologne dans ce domaine. Mais il est clair que cette politique devait être harmonisée avec les tendances générales à mesure que celles-ci s'affirmaient dans les relations commerciales internationales. En effet, la physionomie du commerce mondial a fortement évolué au cours des dernières années. Les efforts de plus en plus intenses appliqués par les Etats pour équilibrer leurs paiements et leur commerce extérieur, entraînent la multiplication des entraves opposées aux échanges internationaux. Il en est résulté une tendance à appliquer les principes du bilatéralisme et de la réciprocité dans les relations commerciales. Ces principes se sont traduits par la conclusion, en nombre grandissant, d'accords de contingentement et de clearing. Dans sa politique commerciale, la Pologne devait donc suivre le chemin qui lui était imposé dans ce domaine par les conditions créées par les autres Etats. A titre d'exemple, on peut citer la conclusion de l'accord de clearing avec l'Allemagne du 4 novembre 1935, qui a obligé la Pologne, nous l'avons indiqué plus haut, à soumettre tous ses échanges avec ce pays à un contrôle spécial. L'évolution ultérieure de la réglementation du commerce extérieur, qui a abouti récemment à la prohibition générale d'importation, est déterminée également par des facteurs d'ordre mondial. Il y a lieu de faire observer que les restrictions d'importation constituent actuellement en Pologne, tout comme dans beaucoup d'autres Etats, un instrument important de la politique commerciale. En 1934, sur la valeur totale des marchandises importées se chiffrant à 799 millions de zlotys, 50 % environ de ce montant revenait aux marchandises frappées d'interdiction d'entrée, et dont l'importation a nécessité l'octroi de licences; ¹ aujourd'hui toutes les importations sont soumises à ce régime.

Passant aux interdictions de sortie de caractère économique, il y a lieu de signaler que, depuis le milieu de 1924, elles jouent un rôle insignifiant dans la politique commerciale de la Pologne. De-

¹ V. *Analyse statistique des importations polonaises*, t. III. Edition de la Chambre de Commerce et d'Industrie à Varsovie, mars 1935.

glement du régime douanier, on recourait aux droits de sortie lorsqu'il s'agissait d'arrêter, de restreindre ou de soumettre à un régime spécial, l'exportation de certaines marchandises. Il n'existe aujourd'hui en Pologne en fait de mesures de cette catégorie que la prohibition de sortie du naphthé établi par une loi spéciale du 10 avril 1924.¹ En outre, en vertu de l'ordonnance du Président de la République du 15 février 1928,² est prohibée l'exportation à l'étranger de l'or en barre, en monnaie et sous forme de moulages, ainsi que de l'or à l'état non-ouvré sous toutes les formes. Cette interdiction n'est pas applicable aux cas où l'exportateur aura prouvé, par un certificat nominal produit au bureau de douane, qu'il avait introduit précédemment la même quantité d'or sous une des formes mentionnées ci-dessus. Le Ministre des Finances ou l'autorité indiquée par lui peut délivrer des licences pour les sorties d'or sous les formes où l'exportation du métal jaune est interdite. Il peut également, pour une période déterminée ou jusqu'à nouvel ordre, exempter le métal jaune, sous une forme ou sous toutes les formes mentionnées, des prohibitions de sortie dont il est frappé.³

La réglementation des devises instituée en Pologne par le décret présidentiel du 26 avril 1936 a entraîné l'application d'une nouvelle mesure d'ordre général affectant les échanges avec l'étranger. Le décret du Président de la République en date du 7 mai 1936⁴ a inauguré un contrôle du trafic total des marchandises importées et exportées. Ce contrôle est confié à une *Commission des Echanges Commerciaux*. Les Ministres: de l'Industrie et du Commerce, des Finances, de l'Agriculture et des Réformes Agraires définissent par voie d'arrêté les cas où le trafic sera subordonné à la production d'un certificat obtenu auprès de la Commission. Cette Commission se compose d'un président et de son suppléant désignés par le Ministre de l'Industrie et du Commerce, d'un membre et de deux suppléants désignés par le Ministre des Finances, et d'un membre et d'un suppléant désignés par le Ministre de l'Agriculture et des Réformes Agraires.

La Commission des Echanges Commerciaux, dans les limites de ses attributions, est investie de pouvoirs discrétionnaires, et se prononce en dernier ressort sans être tenue de motiver ses décisions, qui peuvent revêtir un caractère général ou particulier. La transgression des prescriptions en matière de contrôle du trafic entraîne des sanc-

¹ *J. d. L.* de 1924, N° 41, p. 435.

² *J. d. L.* de 1928, N° 18, p. 156.

³ En outre, le décret du Président de la République en date du 26 avril 1936 a prohibé l'entrée et la sortie de l'or ainsi que la sortie des moyens de paiement et des valeurs financières, sauf autorisation délivrée par la Commission des Devises (*J. d. L.* de 1936, N° 32, p. 249 et 250).

⁴ *J. d. L.* de 1936, N° 36, p. 279.

tions prévues par le décret présidentiel du 26 avril 1936 (art. 20) et par la loi relative à la répression des délits fiscaux du 18 mars 1932.

En exécution du décret du 7 mai 1936, un arrêté sur le contrôle des exportations à destination de l'étranger et de la Ville Libre de Dantzig a été rendu par les Ministres de l'Industrie et du Commerce, des Finances, et de l'Agriculture et des Réformes Agraires, en date du 8 mai 1936.¹ Il a prescrit aux exportateurs de déclarer, dans les formes prévues, à la Commission des Echanges Commerciaux chaque sortie de marchandises à destination de l'étranger ou de la Ville Libre de Dantzig, à l'effet d'obtenir le certificat imposé par le contrôle. Sont exemptes des formalités de déclaration, les exportations dans le cadre des accords de clearing, le trafic frontalier, les bagages personnels, les emballages, etc.

En dehors des interdictions édictées pour des motifs économiques, il existe des prohibitions d'entrée et de sortie établies pour d'autres raisons. Elles étaient prévues auparavant par les paragraphes 16 et 18 de l'arrêté du Ministre des Finances touchant la procédure douanière, dont le dernier texte porte la date du 4 octobre 1933.² Comme il a été dit plus haut, le décret présidentiel déjà cité, à son art. 30 al. 2 et 3, a accordé au Ministre des Finances la faculté de statuer en cette matière par voie d'arrêté.

Actuellement les interdictions et restrictions d'entrée et de sortie établies pour des motifs autres que des motifs économiques, sont spécifiées dans les paragraphes 23-25 de l'arrêté du Ministre des Finances du 9 octobre 1934 contenant les prescriptions exécutives du droit douanier.³ Les interdictions d'entrée prévues par le § 23 sont établies pour les raisons suivantes: *a*) raisons de santé (quelques produits dont l'emploi est reconnu nuisible à la santé humaine, par ex. l'héroïne, les succédanés du safran, les tissus, tentures de papier et autres objets, teintés de couleur arsénicale, etc.); *b*) pour des raisons de défense nationale et de sécurité publique (armes et munitions de toutes sortes de type militaire); *c*) pour d'autres raisons d'intérêt public (appâts empoisonnés pour les poissons, imprimés et objets de caractère blaspématoire ou constituant un outrage aux sentiments religieux, patriotiques ou à la morale publique, les billets de loterie étrangère, les jetons et autres objets imitant les monnaies métalliques indigènes ou étrangères, les coupures imitant les billets de banque et les valeurs indigènes ou étrangères, toutes étiquettes de maisons étrangères importées sans marchandises correspondantes, etc., etc.).

¹ *J. d. L.* de 1936, N° 37, p. 285.

² *J. d. L.* de 1933, N° 77, p. 552.

³ *J. d. L.* de 1934, N° 90, p. 820.

Aux termes du § 24 de l'arrêté du 9 octobre 1934, l'importation de certaines marchandises est sujette à des restrictions, c'est-à-dire qu'elle ne peut avoir lieu qu'en vertu de licences d'importation délivrées par les organes compétents. Selon les raisons par lesquelles ces restrictions sont motivées, elles sont divisées, aux termes du § 24, en plusieurs catégories, notamment :

I. — *Restrictions motivées par l'existence de monopoles d'Etat;*

Les marchandises faisant l'objet des monopoles d'Etat¹ ne peuvent être importées de l'étranger que par les administrations des monopoles intéressés. Les particuliers sont tenus à cet effet de se munir d'une licence délivrée par le Ministère des Finances, qui fixe les conditions du dédouanement. Les produits dérivés du tabac destinés à l'usage personnel font exception à cette règle jusqu'à concurrence de 1 kg.

II. — *Restrictions motivées par la sécurité publique;*

Les armes et munitions de type non-militaire, matières explosives destinées à l'industrie ou aux exploitations agricoles et forestières, ne peuvent être importées que sur licence délivrée par les autorités administratives de deuxième instance.

III. — *Restrictions motivées par la santé publique;*

Ces restrictions frappent le transport de médicaments, de stupéfiants, de narcotiques, de produits inflammables contenant du phosphore blanc et jaune, de blanc de plomb, de sulfate de plomb ainsi que d'autres produits contenant des composés de plomb. Les médicaments spécifiés dans des listes spéciales établies par le Ministère des Finances, ainsi que les poisons, ne peuvent être importés de l'étranger que sur production de certificats délivrés par les autorités administratives de deuxième instance. Les médicaments non spécifiés dans les listes peuvent être importés sur autorisation individuelle du Ministère des Finances et sur production d'un certificat de l'autorité administrative de deuxième instance. Il est prévu des facilités et tolérances en ce qui concerne l'importation de médica-

¹ Il y a en Pologne cinq monopoles d'Etat: sel, tabac, alcool, loterie nationale et allumettes. Ce dernier monopole comprend également la production des briquets.

ments en petites quantités destinés à l'usage personnel, aux institutions scientifiques, hôpitaux publics ainsi qu'aux institutions d'assurance sociale, à des fins d'études. L'entrée des autres marchandises frappées par les restrictions de cette catégorie nécessite une licence délivrée dans certains cas par le Ministre des Finances, dans certains autres par le Ministre de l'Assistance Sociale.

IV. — *Restrictions motivées par la protection des animaux;*

L'importation et le transit de certaines espèces d'animaux, vivants ou abattus, de leurs parties, de produits animaux ainsi que d'objets susceptibles de favoriser la diffusion d'épizooties, ne peuvent avoir lieu qu'en vertu d'une licence du Ministre de l'Agriculture et des Réformes Agraires, aux conditions indiquées dans la dite licence, sauf stipulations contraires des conventions vétérinaires internationales auxquelles la Pologne est partie. Les licences peuvent être individuelles ou générales, conformément à l'art. 11 de l'ordonnance du Président de la République du 27 août 1927 sur la lutte contre les épizooties. Des tolérances sont admises en faveur de la viande et de produits dérivés importés individuellement par les voyageurs pour leur consommation personnelle.

V. — *Restrictions motivées par la protection des plantes;*

Les pommes de terre de toutes espèces ne peuvent être importées que sur licence du Ministre des Finances délivrée en accord avec le Ministre de l'Agriculture et des Réformes agraires; les transports de pommes de terre doivent être accompagnés de certificats délivrés par les services phytosanitaires du pays exportateur, conformément au modèle établi à cet effet. L'entrée d'arborescents, d'arbustes, de plantes ornementales, de certaines espèces de fruits, de légumes de toutes sortes à l'état frais ainsi que de certaines espèces de semences — nécessite également la production de certificats phytosanitaires. De même pour le transit, à travers le territoire douanier polonais, de pommes de terre, de plantes, semences et fruits indiqués ci-dessus, des certificats phytosanitaires sont exigés, sauf les cas où le transit s'effectue dans des wagons couverts et plombés.

VI. — *Restrictions motivées par d'autres raisons d'intérêt public.*

Les substances édulcorantes artificielles ne peuvent être importées que par des usines de fabrications ou des entrepôts de matériel

pharmaceutique, en vertu de licences individuelles délivrées conformément aux prescriptions en vigueur. L'éther éthylique et ses mélanges avec de l'alcool éthylique est également sujet, pour son entrée en Pologne, à des licences individuelles délivrées par le Ministre des Finances. L'importation de pigeons de toute espèce, sauf quelques exceptions, appelle l'autorisation des autorités administratives de deuxième instance ainsi que celle du Ministère de l'Agriculture et des Réformes Agraires.

L'exportation de certaines marchandises est soumise à des restrictions indiquées au § 25 de l'arrêté du 9 octobre 1934. Les armes et munitions de toutes sortes, de type militaire, ne peuvent être exportées à l'étranger qu'en vertu d'une licence du Ministre des Affaires Militaires. Les pigeons de toute espèce, sauf quelques exceptions, ne peuvent être exportés qu'en vertu de licences délivrées par les autorités administratives de deuxième instance. Les antiquités caractéristiques d'une époque, présentant une valeur artistique, culturelle, historique, archéologique ou paléontologique, et spécifiées, à titre d'exemple, dans le texte du § 25, nécessitent, pour être exportés de Pologne, une licence de l'autorité conservatrice de première instance (autorité administrative de deuxième instance). L'exportation d'objets d'art et d'objets historiques du territoire de la Ville Libre de Dantzig ne peut être effectuée qu'en vertu d'une autorisation du Sénat de la Ville Libre. Les stupéfiants et narcotiques ne sont exportables qu'en vertu de l'autorisation du Ministre de l'Assistance Sociale et d'une licence du Ministre des Finances autorisant le dédouanement conforme aux conditions stipulées dans la licence. L'exportation de l'héroïne est interdite. Est également frappée d'interdiction l'exportation d'oiseaux sauvages chantants et d'aurochs qui ne peut avoir lieu qu'en vertu de licences du Ministre des Finances, délivrées en accord avec le Ministre de l'Agriculture et des Réformes Agraires.

Il ne nous reste qu'à faire une brève mention sur l'attitude de la Pologne envers la convention internationale pour l'abolition des prohibitions et restrictions à l'importation et à l'exportation.

Cette convention, élaborée sous les auspices de la Société des Nations, a été signée à Genève le 8 novembre 1927 par 18 Etats : Allemagne, Autriche, Belgique, Grande-Bretagne, Bulgarie, Danemark, Egypte, Finlande, France, Hongrie, Italie, Japon, Luxembourg, Pays-Bas, Roumanie, Siam, Suisse et Tchécoslovaquie. Lors de la signature de la convention la Pologne a déclaré qu'il lui était impossible d'y apposer la sienne immédiatement parce que cet instrument international n'est pas de nature à abroger toutes les prohibitions à l'importation et à l'exportation et qu'il admet des déro-

gations susceptibles de priver la Pologne des bénéfices de la Convention.¹ Profitant du délai imparti aux Etats désireux de signer plus tard la Convention, la Pologne a signé celle-ci le 31 janvier 1928. Le Gouvernement polonais a fait en même temps une déclaration,² d'après laquelle la Pologne s'abstiendrait momentanément de ratifier la Convention, celle-ci donnant à l'Allemagne, à la France et à la Tchécoslovaquie la faculté de maintenir, à titre exceptionnel, des prohibitions d'importation frappant les principaux articles exportés par la Pologne; d'autre part, la déclaration polonaise faisait valoir que la Convention ne supprime pas les restrictions d'ordre administratif et vétérinaire (qui intéressaient particulièrement la Pologne en raison de ses exportations de bétail en Allemagne). En outre la déclaration disait que la Pologne, en signant la Convention, entendait manifester uniquement son adhésion au principe de la suppression des prohibitions et restrictions et qu'elle pourrait la ratifier lorsque serait rétablie la liberté des échanges des produits les plus importants au point de vue du commerce étranger de la Pologne. Comme cette condition n'a pas été réalisée, la ratification de la Convention par la Pologne n'a pas eu lieu.

Comme on le sait, la Convention pour l'abolition des prohibitions et restrictions à l'importation et à l'exportation a échoué et les espoirs mis en elle ont été entièrement déçus.

§ 3. — Droits de sortie

Sous le régime de la loi du 15 juillet 1920 sur les échanges commerciaux avec l'étranger, l'exportation d'un nombre assez considérable de marchandises était, comme on le sait, grevée de taxes de sortie perçues à l'occasion de la délivrance de licences d'exportation. Ces taxes étaient étroitement liées à une conjoncture essentiellement passagère due au système de prohibitions de sortie et à la différence du niveau des prix sur le marché polonais et sur les marchés étrangers à l'époque de l'inflation monétaire en Pologne. Ces taxes avaient par conséquent un caractère spécial et n'étaient pas considérées comme des droits de sortie proprements dits.

Ce n'est que la loi du 31 juillet 1924 touchant le règlement du régime douanier qui a introduit des droits de sortie dans le système

¹ S. D. N. Doc. C. 21. M. 12. 1928. II.

² V. le communiqué du Ministère de l'Industrie et du Commerce au *Moniteur Polonais*, N° 27 de 1928. V. aussi l'article signé G. de K.: *La Pologne et la convention sur la suppression des restrictions à l'exportation et à l'importation*, au *Journal des Economistes*, fascicule du 15 janvier 1930.

douanier polonais. Son art. 7 al. a), cité à diverses reprises dans cet ouvrage, autorisait le Ministre des Finances, d'accord avec les Ministres de l'Industrie et du Commerce, et de l'Agriculture, à établir par voie de règlements provisoires « des droits de sortie et adapter leurs taux aux variations du mouvement général des affaires. » L'art. 12 de la loi de finances pour l'exercice 1925, nous l'avons vu, a limité dans une certaine mesure cette autorisation. Rappelons que le droit accordé au Ministre des Finances d'établir des droits de sortie a provoqué l'opposition de la Ville Libre de Dantzig et que le différend à ce sujet, porté devant les instances compétentes de la Société des Nations, a été réglé par la convention du 12 août 1925 et par le protocole du 19 juin 1926.¹

Le premier texte instituant des droits de sortie qui a été promulgué en vertu de la loi du 31 juillet 1924 a été l'arrêté du 11 septembre 1924.² Cet arrêté est entré en vigueur simultanément avec la loi mentionnée (le 30 septembre 1924). Il frappait de droits d'exportation les articles suivants: seigle, farine de seigle, betteraves à sucre, son, lard et saindoux, tourteaux, mélasse, chevaux, os bruts, bois, déchets d'écorce de liège, goudron de houille brut, déchets de caoutchouc, antimoine, minerais, scories et cendres, vieille fonte, ferrailles, cuivre, cadmium, nickel et aluminium, bronze, bronze phosphoreux, laiton, tombac, argentan, étain, plomb, drilles, chiffons de tissus et maculature, cellulose, graines de lin, de colza et de navette.

Les marchandises nommées ci-dessus étaient groupées dans 27 numéros ajoutés au tarif du 26 juin 1924 et ont formé le tarif d'exportation (numéros 218-245). Tous les droits de sortie ont été établis pour des motifs d'ordre exclusivement économique et avaient pour but de freiner l'exportation de produits indispensables à l'économie nationale en tant que matières premières ou articles de consommation.

L'arrêté du 11 septembre 1924 a subi de nombreuses modifications jusqu'au milieu du mois de novembre 1930. Ces amendements ont revêtu la forme d'une cinquantaine d'arrêtés du Ministre des Finances rendus en accord avec les Ministres de l'Industrie et du Commerce et de l'Agriculture. Les changements concernaient principalement les produits agricoles, et en premier lieu les céréales. Ils consistaient dans l'introduction ou l'abrogation des droits de sortie suivant l'état du marché et les besoins de la consommation nationale. Notons, à titre d'exemple, qu'en octobre 1924 on a établi des

¹ V. *supra*, p. 116.

² J. d. L. de 1924, N° 83, p. 796.

droits d'exportation sur le blé, l'orge, l'avoine, les farines de blé et d'autres farines, alors que ces mêmes droits ont été supprimés en août 1925. En janvier 1926 on a institué de nouveau les droits de sortie sur le blé pour les abroger en juillet 1926. En janvier 1927 on établissait les droits sur le seigle et les farines de seigle, etc., etc.

Depuis novembre 1928 on a commencé à avoir recours aux droits de sortie comme moyen destiné à organiser et améliorer l'exportation de produits de l'élevage. A cet effet, en novembre 1928, on a frappé de droits de sortie les œufs,¹ en février 1929 — les porcs et la viande de porc, en septembre 1929 — le beurre, en avril 1930 — les plumes, en mai 1930 — les soies de porcs, les crins et les poils. Le système consiste en ce que les articles mentionnés ont été frappés de droits de sortie élevés, cependant ces marchandises peuvent être exportées en franchise en vertu de licences du Ministère de l'Industrie et du Commerce. Pour obtenir cette licence l'exportateur est tenu de remplir certaines conditions touchant la qualité, l'emballage, etc. de la marchandise (standardisation). Le Ministre de l'Industrie et du Commerce, en accord avec les Ministres des Finances et de l'Agriculture, établit et fait publier au *Moniteur Polonais* la liste des institutions par l'intermédiaire desquelles les licences peuvent être délivrées ainsi que la procédure applicable en la matière. L'exportation de petites quantités de marchandises frappées de droits de sortie ainsi que le trafic frontalier bénéficient d'une tolérance et sont exempts de droits de sortie sans que l'accomplissement de formalités spéciales soit exigé à cet effet.

Le texte suivant qui est venu codifier les modifications apportées à l'arrêté du 11 septembre 1924, a été l'arrêté des Ministres : des Finances, de l'Industrie et du Commerce, et de l'Agriculture du 15 novembre 1930.² Cet arrêté contenait 47 numéros du tarif douanier d'exportation, rattaché au tarif du 26 juin (numéros 218-264). Des correctifs ont été, à diverses reprises, apportés à l'arrêté du 15 novembre 1930 parmi lesquels nous mentionnerons l'établissement du droit de sortie, institué en raison de la standardisation des articles d'exportation, en avril 1931 — sur les oies, en décembre 1932 — sur le bacon.

L'arrêté du 15 novembre 1930 a été remplacé à son tour par l'arrêté, promulgué sous la signature des trois ministres nommés plus haut, du 25 avril 1934 relatif aux droits de sortie.¹ Cet arrêté a remanié le tarif d'exportation en le détachant du tarif du 26 juin

¹ L'exportation des œufs a été réglée par un décret du Président de la République du 6 mars 1928 (*J. d. L.* de 1928, N° 27, p. 249).

² *J. d. L.* de 1930, N° 78, p. 612.

1924 et en lui donnant un nouveau numérotage. Les marchandises y ont été réparties en 28 numéros (numéros 1-28).

Avec l'entrée en vigueur du décret du Président de la République du 27 octobre 1933 relatif au droit douanier, la base légale pour l'établissement de droits de sortie a été fournie par l'art. 13 al. 5 b) de ce décret aux termes duquel « le Ministre des Finances, d'accord avec le Ministre de l'Industrie et du Commerce, et le Ministre de l'Agriculture et des Réformes Agraires, peut établir et modifier par voie d'arrêtés des droits de douane à l'exportation. »

Le tarif d'exportation actuellement en vigueur a été établi en vertu de ce décret par l'arrêté du Ministre des Finances du 23 octobre 1924.² Il contient 40 numéros groupant, pour la plupart, les mêmes marchandises que celles inscrites aux tarifs d'exportation précédents et est régie par les mêmes principes.

Les droits de sortie, on l'a vu, ont subi des modifications aussi nombreuses que fréquentes depuis leur introduction dans le système douanier polonais. Ils n'en ont pas moins conservé toujours le caractère de droits de douane à but économique.

§ 4. — Droits maxima

Les droits maxima ont été introduits dans le tarif douanier polonais par l'arrêté des Ministres : des Finances, de l'Industrie et du Commerce et de l'Agriculture, du 22 novembre 1924 relatif aux droits maxima.³ Cet arrêté a été promulgué en vertu de l'art. 7 al. g) de la loi du 31 juillet 1924 touchant le règlement du régime douanier.

Aux termes de l'arrêté, des droits d'importation maxima étaient institués dans le tarif douanier du 26 juin 1924, qui représentaient le double des droits d'importation inscrits dans ce tarif. Les marchandises exemptes de droits en vertu du tarif y étaient également assujetties.

Les droits d'entrée maxima devaient frapper les marchandises originaires de pays n'ayant pas conclu de traité de commerce avec la Pologne, à condition :

a) que les marchandises polonaises se voient réserver, à l'entrée dans ces pays, un traitement plus désavantageux que les marchandises provenant d'autres pays;

¹ *J. d. L.* de 1934, N° 39, p. 348.

² *J. d. L.* de 1934, N° 96, p. 874; modification: *J. d. L.* de 1935, N° 74, p. 470.

³ *J. d. L.* de 1924, N° 102, p. 934.

b) que les marchandises destinées au territoire douanier polonais jouissent, dans ces pays, de primes patentes ou déguisées.

La spécification des pays et des marchandises frappés de droits maxima ainsi que du taux de ces droits appliqués aux marchandises admises en franchise en vertu du tarif douanier, devaient faire l'objet d'un arrêté spécial. L'arrêté du 22 novembre 1924 est entré en vigueur le jour de sa publication, c'est-à-dire le 1^{er} décembre de la même année.

L'arrêté dont il vient d'être question a été amendé par un autre arrêté, promulgué par les mêmes trois ministres, du 11 août 1927,¹ La modification consistait en ce que, en vertu du nouveau texte, les droits d'entrée maxima « sont applicables aux marchandises originaires des pays dont les relations commerciales avec la Pologne ne sont pas réglées, si, dans les pays en question, les marchandises en provenance du territoire douanier polonais sont traitées à l'entree plus désavantageusement que les marchandises des autres pays, ou bien si l'exportation des marchandises à destination du territoire polonais y est encouragée au moyen de primes. »

En même temps l'arrêté du 11 août 1927 a établi les taux des droits maxima frappant certaines marchandises exemptes de droits d'entrée dans le tarif. L'arrêté devait entrer en vigueur dans les quatre mois à compter du jour de sa publication, c'est-à-dire que les droits maxima pouvaient trouver application à partir du 26 décembre 1927. L'arrêté du 27 décembre 1927² a reporté ce délai au 1^{er} février 1928.

L'arrêté des Ministres : des Finances, de l'Industrie et du Commerce et de l'Agriculture du 25 janvier 1928 relatif aux droits d'importation maxima³ a abrogé l'arrêté du 22 novembre 1924, y compris les modifications qui y avaient été apportées ultérieurement. En vertu du nouveau texte, les droits maxima d'importation ont été fixés au même montant, c'est-à-dire qu'ils étaient supérieurs de 100% à ceux figurant au tarif du 26 juin 1924, d'après les textes en vigueur à l'époque donnée. L'application de ces droits était subordonnée aux mêmes conditions que celles indiquées dans l'arrêté du 22 novembre 1924. On y a ajouté cependant une disposition d'après laquelle l'application des droits maxima d'importation aux pays avec lesquels des négociations sont en cours pour la conclusion d'un traité de commerce, pourrait être suspendue pour une période déterminée. Pour un certain nombre de marchandises, exemptes de droits en vertu du tarif, (céréales, légumineuses, choux, certains animaux), le taux

¹ *J. d. L.* de 1927, N^o 74, p. 651.

² *J. d. L.* de 1927, N^o 114, p. 979.

³ *J. d. L.* de 1928, N^o 9, p. 66.

des droits maxima a été maintenu au niveau précédent. L'arrêté entré en vigueur le 1^{er} février 1928 et l'exécution en a été confiée au Ministre des Finances.

L'arrêté du 25 janvier 1928 a subi à son tour plusieurs modifications. L'arrêté du 13 novembre 1928¹ est venu d'abord abroger l'application des droits maxima frappant les entrées de seigle ; un an plus tard, l'arrêté du 18 novembre 1929² disposait que les droits maxima ne sont pas non plus applicables aux importations d'orge, de froment, de sarrasin, de millet, de maïs, de pois et de haricots. Le changement suivant était contenu dans l'arrêté du 12 mars 1932³ qui autorisait le Ministre des Finances à lever, à l'égard de marchandises particulières ou de leurs quantités déterminées, l'application des droits maxima. Le même arrêté a établi les nouveaux taux des droits maxima pour les marchandises exemptes de droits d'entrée. Enfin l'arrêté du 26 mars 1932,⁴ entré en vigueur le 1^{er} avril de la même année, a modifié le niveau des droits maxima. Il disposait notamment que les taux de ces droits sont supérieurs de 200 % à ceux figurant au tarif douanier du 26 juin 1924, selon le texte en vigueur à l'époque donnée.

Il y eut un moment, au cours du conflit douanier avec l'Allemagne, où les droits maxima furent déclarés applicables aux marchandises originaires de ce pays. L'arrêté du Ministre des Finances du 29 mars 1932 relatif à l'application des droits maxima,⁵ entré en vigueur le 1^{er} avril de la même année, disposait que sont frappées de droits maxima les marchandises provenant du Reich allemand spécifiées aux listse A et B annexées. La liste A contenait les marchandises qui devaient supporter des droits supérieurs de 200 % à ceux prévus par le tarif autonome ; la liste B indiquait les taux des droits maxima à appliquer à certaines marchandises exemptes de droits, en vertu du tarif. Pour prouver que la marchandise n'était pas originaire d'Allemagne, un certificat d'origine devait être produit au dédouanement. L'arrêté du Ministre des Finances du 6 avril 1932⁶ a réduit le nombre des marchandises portées sur la liste B en n'y laissant que la houille et le coke ; l'arrêté du 18 août 1932 a complété l'arrêté du 29 mars 1932⁷ en ce sens que les droits maxima ne

¹ *J. d. L.* de 1928, N° 99, p. 885.

² *J. d. L.* de 1929, N° 89, p. 668.

³ *J. d. L.* de 1932, N° 19, p. 137.

⁴ *J. d. L.* de 1932, N° 26, p. 247.

⁵ *Moniteur Polonais* de 1932, N° 75, p. 106. V. également les circulaires du Ministère des Finances Nr. D. IV. 17677/3/32 du 12 août 1932 et No. D IV. 24248/3/32 du 14 octobre 1932 (*Moniteur Polonais* de 1932, N° 192, p. 225 et N° 241, p. 267).

⁶ *Moniteur Polonais* de 1932, N° 81, p. 114.

⁷ *Moniteur Polonais* de 1932, N° 196, p. 228.

s'appliquent pas aux marchandises bénéficiant d'une réduction autonome de droits d'entrée.

A la suite de l'introduction, en octobre 1933, du nouveau tarif douanier et en relation avec les négociations engagées avec l'Allemagne, l'arrêté du 29 mars 1932 a été abrogé et l'arrêté du Ministre des Finances du 11 octobre 1933¹ relatif à l'application des droits maxima, lui a été substitué. Cet arrêté réglait, de la même manière que les précédents, la question de l'application des droits maxima aux marchandises allemandes, mais, des deux listes A et B qui y étaient annexées, la liste A était nouvelle et les marchandises portées sur cette liste étaient moins nombreuses. Les taux des droits maxima étaient ceux de la colonne II du tarif du 23 août, majorés de 200 %.

Comme on le sait, l'application des droits maxima aux marchandises allemandes a cessé en vertu du protocole polono-allemand du 7 mars 1934² mettant fin à la guerre douanière entre les deux pays.

L'arrêté du 25 janvier 1928, où l'on trouvait des dispositions d'ordre général concernant les droits maxima, a été abrogé simultanément avec la loi du 31 juillet 1924 touchant le règlement du régime douanier, c'est-à-dire le 30 octobre 1934. A partir de cette date les droits maxima ont été supprimés dans le tarif douanier.

Les droits maxima étaient un instrument de la politique commerciale polonaise destiné à servir de moyen de rétorsion. Cet instrument a été appliqué uniquement contre l'Allemagne. Bien que le tarif actuel ne comporte pas de droits maxima, le Gouvernement a cependant la faculté légale d'en établir à titre de moyen de rétorsion et de sauvegarde, en vertu de l'art. 14 du décret du 27 octobre 1933 relatif au droit douanier, qui contient les dispositions suivantes :

« Le Conseil des Ministres, statuant par voie d'ordonnance peut :

a) établir des droits de rétorsion sur les marchandises originaires des pays où les marchandises et les moyens de transport polonais sont traités plus désavantageusement que les marchandises et les moyens de transport originaires d'autres pays ;

« b) établir des droits supplémentaires sur les marchandises étrangères originaires de pays à change déprécié ainsi que de ceux qui, par l'application de primes à l'exportation ou par d'autres moyens, soutiennent la capacité de concurrence aux dépens de la production indigène. »

¹ *Moniteur Polonais* de 1933, N° 236, p. 256.

² *J. d. L.* de 1935, N° 96, p. 630..

§ 5. — Remboursement des droits de douane à l'exportation des produits finis

La politique d'encouragement des exportations au moyen du « remboursement » des droits de douane a été inaugurée en juillet 1925. L'art. 7 al. d) de la loi du 31 juillet 1924 touchant le règlement du régime douanier autorisait le Ministre des Finances, en accord avec le Ministre de l'Industrie et du Commerce, et le Ministre de l'Agriculture, à décréter, par voie de règlements provisoires, « des règlements touchant le régime du remboursement des droits de douane à l'exportation des produits finis ». Le premier arrêté rendu en vertu de cette autorisation a été celui du 3 juillet 1925 relatif au remboursement des droits de douane à l'exportation des articles textiles finis.¹

L'arrêté du 3 juillet 1925 autorisait le remboursement, à l'exportation des articles textiles produits en Pologne, des droits de douane acquittés pour l'importation des matières colorantes et produits chimiques employés pour la production de ces articles. Divers taux fixes des droits sujets à remboursement étaient établis par 100 kg. de tissus de coton blanc et de couleur, de tissus de laine et de demi-laine. Le remboursement des droits était effectué sur présentation de *quittances d'exportation* délivrées par les bureaux de douane, sur la base de certificats des groupements d'exportateurs, après la constatation de l'envoi effectif des marchandises à l'étranger. Les quittances d'exportation étaient libellées au porteur ; elles étaient valables pendant 9 mois à compter de la date de la délivrance et étaient acceptées à titre de paiement de droits de douane pour toutes les marchandises importées de l'étranger par les bureaux de douane autorisés à délivrer les dites quittances. La quittance d'exportation en Pologne présente par conséquent un caractère analogue au document dénommé dans certains pays *bon d'importation*. La liste des groupements d'exportateurs ayant qualité pour délivrer les certificats mentionnés plus haut, était arrêtée par le Ministre des Finances en accord avec le Ministre de l'Industrie et du Commerce et publiée au *Moniteur Polonais*. Les règlements exécutifs ont été fournis par l'arrêté du Ministre des Finances du 11 juillet 1925², qui a fixé la procédure du remboursement des droits ainsi que les modèles des certificats et de la quittance d'exportation.

Après l'industrie textile, l'industrie du métal n'a pas tardé de bénéficier du régime du remboursement des droits de douane. L'ar-

¹ *J. d. L.* de 1925, N° 67, p. 478.

² *J. d. L.* de 1925, N° 73, p. 509.

rêté du 13 octobre 1925 a institué ce régime à l'exportation des ouvrages en fonte. L'arrêté suivant du 9 décembre 1925 a établi le remboursement des droits pour les machines et appareils agricoles. Enfin l'arrêté du 19 juillet 1926 en a étendu le bénéfice aux exportations de fer, d'acier, d'ouvrages de chaudronnerie, de fils de fer et d'acier, de rails et de wagons de chemins de fer; l'arrêté du 20 juillet 1926 — aux articles de bonneterie, l'arrêté du 11 août 1926 — aux locomotives et à leurs parties, l'arrêté du 24 septembre 1926 — au carbide, au cyanamide de calcium et au nitrate d'ammonium, etc., etc. En 1927 et 1928 la liste des articles de l'industrie bénéficiant du remboursement de droits de douane à l'exportation s'est encore allongée. Tout en augmentant le nombre des produits de l'industrie auxquels ce régime était appliqué, on a commencé en 1929 à encourager au moyen de primes l'exportation de produits agricoles. En janvier 1929 on a décrété le remboursement des droits de douane à l'exportation de bacon et de jambon, en septembre à l'exportation de beurre; enfin l'arrêté du 6 novembre 1929¹ a introduit, sous forme de remboursement de droits, des primes à l'exportation de céréales (seigle, orge, blé et avoine), de farine, de gruaux et de malt. A l'exportation de céréales, de farine, de gruaux et de malt les droits de douane étaient remboursés en espèces sur production de quittances d'exportation au porteur, valable pendant un mois, à compter du jour de la délivrance. Au début de 1930 on accordait le remboursement des droits à l'exportation de certaines préparations de la viande, etc., etc. Dans les années suivantes, le nombre d'articles industriels et agricoles dont l'exportation était encouragée par ce moyen, ne cessait d'augmenter. Le système, on le voit, a pris racine et s'est développé, des branches nouvelles de la production ayant été admises à en bénéficier.

Le décret du Président de la République du 27 octobre 1933 relatif au droit douanier a fourni une nouvelle base légale pour l'établissement du régime de remboursement des droits de douane. En vertu de l'art. 23 al. 1 b) le Ministre des Finances, en accord avec les Ministres de l'Industrie et du Commerce et de l'Agriculture et des Réformes Agraires, a la faculté, aux conditions convenues entre les chefs de ces départements ministériels, d'accorder par voie d'arrêté « le remboursement partiel ou total des droits de douane acquittés à l'importation de matières premières, produits mi-fabriqués ou de matériaux auxiliaires, employés pour la production de « marchandises exportées ou pour les instruments et machines d'origine étrangère employés à cet effet. »

¹ *J. d. L.* de 1929, N° 76, p. 574.

Le premier arrêté du Ministre des Finances rendu sur cette base le 25 octobre 1934¹ a groupé sur une liste unique 55 marchandises diverses qui bénéficiaient, à l'exportation, du remboursement de droits. Ce remboursement s'effectue par le procédé que voici : les quittances d'exportation, au porteur, valables pendant une année à compter de la date où elles ont été délivrées, sont acceptées en paiement des droits de douane pour toutes les marchandises par les 44 bureaux de douane désignés à cet effet ainsi que par tous les bureaux de douane de 1ère classe de la Direction des Douanes à Dantzig.

Des arrêtés spéciaux du Ministre des Finances, portant la même date, concernent le remboursement des droits à l'exportation de céréales, de farines, de gruaux, de malt, de beurre, de lin, d'étoupes de lin, d'alcool éthylique.²

La prime accordée à l'exportation des céréales s'élève, pour le blé, le seigle, l'orge et l'avoine, à 6 zlotys par 100 kg. En octobre 1934 cette prime représentait, pour le blé 33 %, pour le seigle, 35 %, pour l'orge 29 %, pour l'avoine 35 % du prix intérieur côté à la bourse. Les taux de remboursement pour les farines de blé et de seigle, suivant la qualité, étaient fixés à 10 et à 8 zlotys, pour les gruaux d'orge à 12 zlotys, pour les gruaux et les flocons d'avoine à 9 zlotys, pour le malt à 3 zlotys par 100 kg. Les remboursements de droits à l'exportation de céréales, de farines, de gruaux et de malt, par dérogation au principe général, sont effectués en espèces, sur production de quittances d'exportation au porteur, valables pendant un mois à compter de la date de la délivrance. Sont autorisés à effectuer les paiements les bureaux de douane à Varsovie, Poznan et Lwów.

Le règlement d'ordre général fixant la procédure à suivre, par les exportateurs et les bureaux de douane, pour le remboursement des droits de douane à l'exportation de certaines marchandises, est contenu dans l'arrêté du Ministre des Finances du 27 octobre 1934.³ Pour l'alcool éthylique ce règlement a été établi dans un arrêté spécial du 29 octobre 1934.⁴

Depuis l'instauration du régime d'encouragement des exportations par le remboursement des droits de douane, les sommes versées à ce titre augmentaient continuellement. Cette progression a été particulièrement marquée depuis l'exercice budgétaire 1928/29, aussi bien en chiffres absolus que par rapport aux recettes totales

¹ *J. d. L.* de 1934, N° 96, p. 883.

² *J. d. L.* de 1934, N° 96, p. 880, 881, 882, 884.

³ *J. d. L.* de 1934, N° 97, p. 891.

⁴ *J. d. L.* de 1934, N° 97, p. 892.

brutes de la douane, qui, depuis cette époque, ont commencé à décroître. Ainsi le produit brut de la douane était, dans une mesure de plus en plus considérable, absorbé par les remboursements de droits. Par suite le revenu effectif de la douane (produit net) alimentant le budget de l'Etat a marqué un fléchissement beaucoup plus prononcé que les recettes douanières brutes.¹

Les montants des droits de douane remboursés, au cours des exercices budgétaires particuliers, s'établissaient comme suit :

	en milliers de zlotys	en pourcentage du produit brut de la douane
1926/27	3.476	1.6
1927/28	5.853	1.5
1928/29	8.758	2.0
1929/30	28.620	6.7
1930/31	69.657	21.3
1931/32	57.261	26.7
1932/33	48.970	31.3
1933/34	60.018	38.9
1934/35	75.768	48.6

Au cours de l'exercice budgétaire 1934/35 près de la moitié des recettes de douane était restituée sous forme de remboursements de droits, destinés à encourager les exportations. La répartition de ces primes entre les branches particulières de la production au cours de l'exercice budgétaire 1934/35 est présentée par le tableau suivant :

	Milliers de zlotys	
Produits alimentaires		62.600
Dont: seigle	29.688	
froment	1.743	
orge	18.732	
avoine	2.324	
farines	9.221	
gruaux	1	
malt	185	
beurre	258	
bacon et jambon	23	
riz poli et produits du riz	419	

¹ V. *supra*, page 153, note 1.

Ouvrages en fonte et autres articles en métal	9.263
Machines	558
Produits textiles	1.112
Produits chimiques	727
Verre en feuilles, ouvrages en verre	17
Meubles en bois courbé	68
Alcool éthylique	1.423
Total:	75.768

Le tableau ci-dessus nous fait voir que la plus forte part des remboursements de droits de douane revient aux produits agricoles, et plus particulièrement aux céréales.¹ Aussi, dans le jugement d'ensemble qu'on entend formuler sur ses résultats, cet aspect du système est le plus discuté. Des doutes sont exprimés notamment sur la question de savoir si réellement l'agriculture retire les plus grands avantages de ce système, particulièrement onéreux pour les finances publiques.²

§ 6. — Zones franches

L'institution des zones franches a été créée en Pologne par la loi du 10 mars 1932 relative aux zones franches³ Elle a perdu force de loi le 30 octobre 1934 avec l'entrée en vigueur du décret du Président de la République du 27 octobre 1933 relatif au droit douanier. Ce décret à son art. 3 n'a fait d'ailleurs que reprendre, à quelques modifications insignifiantes près, toutes les dispositions de la loi du 10 mars 1932.

D'après la législation actuellement en vigueur les zones franches peuvent être créées sur le territoire douanier polonais par ordonnance du Conseil des Ministres.

Les marchandises étrangères introduites sur la zone franche et destinées à y être entreposées, transformées ou ouvrées ne sont point passibles de droits de douane, pas plus que des taxes attachées aux monopoles et des impôts indirects.

Les restrictions d'entrée, de transit et de sortie ne sont pas applicables dans les zones franches, sauf les restrictions établies:

¹ Pendant les exercices budgétaires précédents les remboursements de droits de douane à l'exportation de produits agricoles s'établissaient comme suit (en milliers de zlotys):

1929-30: 14.394; 1930-31: 48.098; 1931-32: 32.464; 1932-33: 34.610; 1933-34: 41.593.

² V. *supra*, tableau: Prix de gros des céréales en Pologne, page 180.

³ J. d. L. de 1932, N° 32, p. 330.

a) en raison des monopoles d'Etat, b) de la défense nationale, c) pour des motifs de police sanitaire, vétérinaire et phytosanitaire, d) pour des motifs de sécurité publique, e) en exécution des engagements internationaux.

Les marchandises de provenance étrangère destinées à la consommation dans l'enceinte de la zone franche, sont sujettes au dédouanement et aux restrictions d'entrée suivant les prescriptions appliquées aux marchandises importées de l'étranger; cependant les marchandises étrangères destinées à être consommées à bord des bâtiments assurant la communication maritime avec les ports étrangers, font exception à cette règle.

Les marchandises indigènes expédiées vers les zones franches sont soumises au dédouanement et tombent sous le coup des restrictions de sortie appliquées aux exportations à destination de l'étranger. Les marchandises indigènes faisant l'objet d'un monopole l'Etat ou passibles de taxes qui y sont attachées et d'impôts indirects, à condition qu'elles soient destinées à la consommation sur le terrain de la zone franche, sont passibles des dits impôts et taxes.

Les marchandises importées de la zone franche sur le reste du territoire douanier, sont assujetties au dédouanement et aux restrictions d'entrée et de transit, conformément aux règles générales appliquées aux marchandises importées de l'étranger.

Le droit de se livrer au commerce et à l'industrie, de construire des immeubles, le droit de résider dans la zone franche et le droit de circuler entre celle-ci et le reste du territoire douanier polonais, peuvent être soumis à des restrictions. Ces restrictions sont déterminées par les ministres des Finances, de l'Industrie et du Commerce et de l'Intérieur, statuant par voie d'arrêté.

Le Ministre des Finances, en accord avec le Ministre de l'Industrie et du Commerce, peut accorder aux entreprises assurant la transformation ou le façonnage des marchandises des facilités pour la procédure douanière et les droits de douane. Ces facilités peuvent être accordées à l'exportation des marchandises indigènes à l'étranger ou à l'exportation vers le territoire douanier polonais des marchandises étrangères, transformées ou ouvrées.

La zone franche est placée sous le contrôle douanier. Le régime des zones franches est déterminé dans ses détails par le Ministre des Finances, en accord avec les ministres compétents.

En vertu de la loi du 10 mars 1932, une ordonnance du Conseil

des Ministres du 11 mars 1933¹ a été créé une zone franche dans le port de Gdynia. Le territoire de la zone franche comprenait une partie du port, notamment le bassin du Ministre Kwiatkowski ainsi que les quais des Etats-Unis, de la Tchécoslovaquie et le quai, alors en construction, du même bassin y compris les terrains attenants, conformément au plan annexé. L'ordonnance est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1933. L'ordonnance suivante du Conseil des Ministres touchant la même matière, promulguée le 19 octobre 1934² en vertu de l'art. 3 du décret présidentiel du 27 octobre 1933 relatif au droit douanier, a mentionné en outre comme faisant partie de la zone franche, à la place du quai en construction, les quais de la Roumanie et de la Yougoslavie.

Pour ce qui est des prescriptions de détail ayant trait aux facilités et restrictions à appliquer à la zone franche de Gdynia, elles ont été fournies par l'arrêté des Ministres des Finances et de l'Industrie et du Commerce, rendu en accord avec les Ministres de l'Intérieur et des Affaires Etrangères, en date du 1^{er} juin 1933.³ Cet arrêté a expiré le 30 octobre 1934. Les matières qui en faisaient l'objet sont actuellement réglées par les deux textes que voici : 1^o arrêté des Ministres : des Finances, de l'Industrie et du Commerce et de l'Intérieur en date du 25 octobre 1934 sur les restrictions touchant le droit de se livrer au commerce et à l'industrie, de construire des immeubles, ainsi que le droit de résidence dans l'enceinte des zones franches des ports maritimes, et les restrictions touchant la circulation des personnes entre les zones franches dans ces ports et le reste du territoire douanier polonais⁴; 2^o arrêté du Ministre des Finances du 25 octobre 1934, rendu en accord avec le Ministre de l'Industrie et du Commerce, contenant le règlement des zones franches dans les ports maritimes.⁵

Rappelons que la zone franche qui existait dans le port dantzigois (Neufahrwasser) avant le rattachement de Dantzig au territoire douanier polonais, a été maintenue par l'art. 18 de la convention de Paris du 9 novembre 1920. Elle est placée sous le contrôle et l'administration du Conseil du Port et des Voies d'Eau de Dantzig. Le régime de la zone est établi par le règlement du Ministre des Finances de Prusse du 28 mai 1896, rendu en vertu du § 107 al. 2 et du § 167 al. 2 de la loi douanière fédérale (*Vercinszollgesetz*) du 1^{er} juillet 1869 (*Reichsgesetzblatt*, 1869, p. 303).

¹ *J. d. L.* de 1932, N° 20, p. 131.

² *J. d. L.* de 1934, N° 92, p. 825.

³ *J. d. L.* de 1933, N° 40, p. 341.

⁴ *J. d. L.* de 1934, N° 97, p. 888.

⁵ *J. d. L.* de 1934, N° 97, p. 889.

§ 7. — Conventions commerciales conclues par la Pologne depuis le milieu de 1924

Il a été déjà question des conventions conclues par la Pologne jusqu'au milieu de 1924,¹ c'est-à-dire jusqu'à l'entrée en vigueur du tarif douanier du 24 juin 1924. On trouvera ci-après la liste complète des conventions conclues à l'époque où ce tarif est resté en vigueur ainsi que celles conclues sous le régime du tarif du 23 août 1932.

La liste dressée précédemment, et qui contenait 14 accords, s'est allongée depuis le milieu de 1924 par les conventions suivantes :

15) Traité de commerce et de navigation entre la Pologne et la SUÈDE, signé à Varsovie le 2 décembre 1934 (*J. d. L.* de 1925, Nr. 70, p. 490).

16) Convention commerciale entre la Pologne et la FRANCE, signée à Paris le 9 décembre 1924 (*J. d. L.* de 1925, Nr. 67, p. 468).

17) Accord commercial (*Modus Vivendi*) entre la République de Pologne et les ETATS-UNIS DE L'AMÉRIQUE DU NORD du 10 février 1925 (*J. d. L.* de 1925, Nr. 93, p. 654).

18) Convention commerciale entre la Pologne et la HONGRIE, signée à Budapest le 26 mars 1925 (*J. d. L.* de 1925, Nr. 93, p. 656).

19) Arrangement provisoire réglant les relations économiques entre la République de Pologne et la RÉPUBLIQUE TCHÉCOSLOVAQUE (*J. d. L.* de 1926, Nr. 81, p. 449).

20) Convention commerciale entre la Pologne et la GRÈCE, signée à Varsovie le 17 avril 1925 (*J. d. L.* de 1925, Nr. 97, p. 683).

21) Convention commerciale entre la République de Pologne et la RÉPUBLIQUE TCHÉCOSLOVAQUE, signée à Varsovie le 23 avril 1925 (*J. d. L.* de 1926, Nr. 111, p. 644).

22) Arrangement provisoire sur le commerce et la navigation entre la Pologne et la BULGARIE, signé à Sofia le 29 avril 1925 (*J. d. L.* de 1927, Nr. 6, p. 32).

23) Protocole additionnel à la Convention commerciale en date du 23 avril 1925 entre la République de Pologne et la RÉPUBLIQUE TCHÉCOSLOVAQUE, signé à Prague le 3 juillet 1925 (*J. d. L.* de 1926, Nr. 111, p. 646).

24) II^{me} Protocole additionnel à la Convention commerciale en date du 23 avril 1925 entre la République de Pologne et la RÉPUBLIQUE TCHÉCOSLOVAQUE, signé à Prague le 21 avril 1926 (*J. d. L.* de 1926, Nr. 111, p. 648).

35) Traité de commerce et de navigation entre la Pologne et la NORVÈGE, signé à Varsovie le 22 décembre 1926 (*J. d. L.* de 1927, Nr. 84, p. 747).

¹ V. *supra*, page 136.

26) Traité de commerce et de navigation entre la Pologne et l'ESTONIE, signé à Tallinn le 19 février 1927 (*J. d. L.* de 1931, Nr. 38, p. 298).

27) Convention de commerce entre la Sérénissime République de Pologne et l'EMPIRE DE PERSE, signé à Téhéran le 19 mars 1927 (*J. d. L.* de 1930, Nr. 73, p. 582).

28) Accord commercial provisoire entre la Pologne et la LETTONIE, signé à Riga le 22 décembre 1927 (*J. d. L.* de 1931, Nr. 30, p. 209).

29) III^{me} Protocole additionnel à la Convention commerciale du 23 avril 1925 entre la République de Pologne et la RÉPUBLIQUE TCHÉCOSLOVAQUE, signé à Varsovie le 9 février 1928 (*J. d. L.* de 1931, Nr. 55, p. 444).

30) Protocole du 14 avril 1928, signé à Téhéran, concernant la substitution d'un nouveau texte au texte ancien de l'article VI de la Convention de commerce signée entre la Pologne et la PERSE le 19 mars 1927 à Téhéran (*J. d. L.* de 1930, Nr. 73, p. 582).

31) Protocole additionnel au Traité de commerce et de navigation entre la République de Pologne et la NORVÈGE du 22 décembre 1926, signé à Varsovie le 26 avril 1928 (*J. d. L.* de 1929, Nr. 31, p. 296).

32) IV^{me} Protocole additionnel à la Convention commerciale du 23 avril 1925 entre la République de Pologne et la RÉPUBLIQUE TCHÉCOSLOVAQUE, signé à Varsovie le 26 juin 1928 (*J. d. L.* de 1931, Nr. 55, p. 446).

33) Protocole additionnel à la Convention commerciale entre la Pologne et la FRANCE du 9 décembre 1924, signé à Varsovie le 8 juillet 1928 (*J. d. L.* de 1931, Nr. 37, p. 284; v. *Moniteur Polonais* de 1928, Nr. 174, p. 357).

34) Protocole additionnel à la Convention commerciale conclue entre la République de Pologne et le ROYAUME DE HONGRIE à Budapest le 26 mars 1925, signé à Varsovie le 2 décembre 1928 (*J. d. L.* de 1931, Nr. 75, p. 606).

35) Traité de commerce et de navigation entre la Pologne et la LETTONIE, signé à Riga le 12 février 1929 (*J. d. L.* de 1931, Nr. 31, p. 217).

36) Convention commerciale entre la République de Pologne et la FRANCE, signée à Paris le 24 avril 1929. Non ratifiée par la France, cette convention n'est pas entrée en vigueur.¹ Certains de ses dis-

¹ V. les articles du Dr. T. Lychowski, *Les accords commerciaux polono-français et Le problème des relations économiques polono-françaises* dans la revue hebdomadaire *Polska Gospodarcza*, N° 34 et 45 de 1932.

positions étaient mises provisoirement en application depuis le 15 octobre 1929 par les notes échangées le 7 octobre 1929 (Texte de la convention v. Doc. Parl. Diète, III^me législature, Annexe Nr. 20).

37) Protocole additionnel au Traité de commerce et de navigation conclu entre la Pologne et l'ESTONIE à Tallinn le 19 février 1927, signé à Tallinn le 5 juillet 1929 (*J. d. L.* de 1931, Nr. 38, p. 300).

38) Traité d'amitié de commerce et de navigation entre la République de Pologne et la RÉPUBLIQUE DE CHINE, signé à Nankin le 18 septembre 1929 (*J. d. L.* de 1931, Nr. 62, p. 499).

39) Convention de commerce et de navigation entre la République de Pologne et la RÉPUBLIQUE PORTUGAISE, signée à Lisbonne le 28 décembre 1929 (*J. d. L.* de 1931, Nr. 37, p. 289).

40) Convention économique POLONO-ALLEMANDE, signée à Varsovie le 17 mars 1930. Ayant été ratifiée seulement par la Pologne, cette convention n'est jamais entrée en vigueur. Son texte fut publié dans le *Moniteur Polonais*, Nr. 70 de 1930, partie inofficielle.

41) Second Protocole additionnel à la Convention commerciale conclue entre la Pologne et la HONGRIE à Budapest le 26 mars 1925, signé à Budapest le 27 mars 1930 (*J. d. L.* de 1931, Nr. 81, p. 639).

42) Convention de commerce et de navigation entre la Pologne et la GRÈCE, signée à Varsovie le 10 avril 1930 (*J. d. L.* de 1931, Nr. 63, p. 509).

43) Arrangement commercial provisoire entre la République de Pologne et le Royaume d'EGYPTE, signé au Caire le 22 avril 1930 (*J. d. L.* de 1931, Nr. 50, p. 419).

44) Convention de commerce et de navigation entre la Pologne et l'ESPAGNE, signée à Madrid le 7 mai 1930 (*Moniteur Polonais* de 1930, Nr. 202, partie inofficielle).

45) Convention de commerce et de navigation entre la Pologne et la ROUMANIE, signée à Varsovie le 23 juin 1930 (*J. d. L.* de 1932, Nr. 84, p. 726).

46) Protocole additionnel au Traité d'amitié, de commerce et de navigation entre la République de Pologne et la RÉPUBLIQUE DE CHINE du 18 septembre 1929, signé à Nankin le 1 juillet 1930 (*J. d. L.* de 1931, Nr. 62, p. 499).

47) Protocole additionnel à la Convention commerciale conclue entre la Pologne et la YOUGOSLAVIE à Varsovie le 23 octobre 1922, signé à Varsovie le 31 août 1930 (*J. d. L.* de 1931, Nr. 57, p. 461).

48) Accord additionnel à la Convention de commerce entre la République de Pologne et l'EMPIRE DE PERSE en date du 19 mars 1927, signé à Varsovie le 4 novembre 1930 (*J. d. L.* de 1931, Nr. 59, p. 479).

49) Arrangement entre la Pologne et la TCHÉCOSLOVAQUIE au su-

jet du dédouanement des tapis d'escalier, signé à Varsovie le 12 janvier 1931 (*J. d. L.* de 1932, Nr. 66, p. 616).

50) Arrangement entre la Pologne et la TCHÉCOSLOVAQUIE au sujet du dédouanement de la bière en barriques, signé à Varsovie le 12 janvier 1931 (*J. d. L.* de 1932, Nr. 66, p. 617).

51) Convention entre la Pologne et les INDES, concernant les relations commerciales entre les deux pays, signées à Varsovie le 8 mai 1931 (*J. d. L.* de 1932, Nr. 55, p. 535).

52) Traité d'amitié, de commerce et consulaire entre la République de Pologne et les ETATS-UNIS D'AMÉRIQUE, signé à Washington le 15 juin 1931 (*J. d. L.* de 1933, Nr. 49, p. 384).

53) Convention de commerce et de navigation entre la Pologne et la TURQUIE, signée à Ankara le 29 août 1931 (*J. d. L.* de 1934, Nr. 82, p. 753).

54) Arrangement commercial provisoire entre la Pologne et le Brésil, signé à Rio de Janeiro le 3 février 1932 (non publié).

55) *Modus Vivendi* commercial POLONO-ESTONIEN, signé à Tallinn le 20 mars 1932 (non publié).

56) Protocole additionnel à la Convention commerciale entre la République de Pologne et la FRANCE du 24 avril 1929, signé à Paris le 12 août 1932 (*Moniteur Polonais* de 1932 Nr. 236, partie inofficielle).

57) Arrangement entre la Pologne et la NORVÈGE concernant le dédouanement du sirop ordinaire et de la mélasse, signé à Varsovie le 21 mars 1933 (*J. d. L.* de 1934, Nr. 77, p. 721).

Tous les accords signés à des dates ultérieures l'avaient déjà été sous le régime du tarif douanier du 23 août 1932, entré en vigueur le 11 octobre 1933. Ces accords sont adaptés par conséquent à la nomenclature du nouveau tarif et tiennent compte des principes sur lesquels ce tarif a été établi. Il va de soi que d'autres considérations de politique économique, comme c'est toujours le cas, ont joué dans leur conclusion un rôle de premier plan.¹ Ce sont notamment les accords suivants :

58) Avenant au Traité de commerce du 30 décembre 1922 entre la Pologne et l'UNION ECONOMIQUE BELGO-LUXEMBOURGEOISE, signé à Bruxelles le 10 juin 1933 (*J. d. L.* de 1934, Nr. 78, p. 726).

59) Arrangement douanier de la République de Pologne et l'U-

¹ V. les articles dans la revue hebdomadaire *Polska Gospodarcza*: St. Fr. KROLIKOWSKI, *Après la publication du nouveau tarif*, N° 42 de 1932 et *Après l'entrée en vigueur du nouveau tarif*, N° 41 de 1933; Dr. T. LYCHOWSKI, *Le tarif douanier et les traités*, N° 35 de 1933 et *Le remaniement du tarif conventionnel polonais*, N° 42 de 1933.

NION DES RÉPUBLIQUES SOVIÉTIQUES SOCIALISTES, signé à Varsovie, le 9 octobre 1933 (*J. d. L. de 1934*, Nr. 78, p. 725).

60) Arrangement commercial provisoire entre la République de Pologne et la RÉPUBLIQUE TCHÉCOSLOVAQUE, signé à Prague le 6 octobre 1933 (*J. d. L. de 1934*, Nr. 73, p. 697, 698).

61) Convention commerciale entre la Pologne et l'AUTRICHE, signée à Vienne le 11 octobre 1933 (*J. d. L. de 1935*, Nr. 2, p. 11).

62) Protocole concernant les relations commerciales entre la République et le ROYAUME DE SUÈDE, signé à Varsovie le 21 octobre 1933 (*J. d. L. de 1934*, Nr. 70, p. 671).

63) Arrangement douanier entre la République de Pologne et le REICH ALLEMAND sous forme d'échange de notes du 14 octobre 1933, 31 octobre 1933, 15 novembre 1933 et 30 novembre 1933 (*J. d. L. de 1934*, Nr. 74, p. 701).

64) Accord entre la Pologne et la GRANDE-BRETAGNE, concernant le traitement des voyageurs de commerce et de leurs échantillons, signé à Varsovie le 26 octobre 1933 (*J. d. L. de 1935*, Nr. 11, p. 56).

65) Accord tarifaire entre la Pologne et les PAYS-BAS, signé à La Haye, le 11 décembre 1933 (*J. d. L. de 1935*, Nr. 79, p. 489).

66) Protocole concernant les relations commerciales entre la Pologne et le DANEMARK, signé à Copenhague le 10 janvier 1934 (*J. d. L. de 1934*, Nr. 70, p. 673).

67) Avenant à la Convention de commerce en date du 26 juin 1922 entre la Pologne et la SUISSE, signé à Berne le 3 février 1934 (*J. d. L. de 1935*, Nr. 46, p. 312).

68) Convention de commerce et de navigation entre la République de Pologne et la RÉPUBLIQUE TCHÉCOSLOVAQUE, signée à Prague le 10 février 1934 (non publiée).

69) Arrangement entre la Pologne et la TCHÉCOSLOVAQUIE sous forme d'échange de notes du 13 et 27 janvier et du 10 et 26 février 1934, au sujet de la prorogation de l'arrangement commercial provisoire, en date du 6 octobre 1933 (*J. d. L. de 1935*, Nr. 53, p. 343).

70) Arrangement entre la République de Pologne et le REICH ALLEMAND sous forme d'échange de notes des 15 et 31 décembre 1933, des 15 et 31 janvier, 14 et 15 février, du 28 février et du 2 mars 1934, au sujet de la prorogation de l'arrangement douanier entre la République de Pologne et le Reich allemand, en date du 14 octobre 1933 (*J. d. L. de 1935*, Nr. 53, p. 342).

71) Protocole entre la Pologne et l'ALLEMAGNE, au sujet de la normalisation des relations économiques, signé, avec l'arrangement y annexé relatif au transport d'animaux, de parties d'animaux et de produits animaux, à Varsovie le 7 mars 1934 (*J. d. L. de 1935*, Nr. 96, p. 603).

72) Arrangement entre la Pologne et le DANEMARK concernant le protocole tarifaire polono-danois du 10 janvier 1934, signé à Varsovie le 1 mai 1934 (*J. d. L. de 1935, Nr. 53, p. 344*).

73) Protocole portant modification du Protocole signé à Téhéran le 14 avril 1928, relatif à la substitution d'un nouveau texte au texte ancien de l'article VI de la Convention de commerce entre la Pologne et la PERSE en date du 14 mars 1927, signé à Téhéran le 22 mai 1934 (*J. d. L. de 1935, Nr. 45, p. 303*).

74) Arrangement douanier entre la République de Pologne et l'UNION DES RÉPUBLIQUES SOVIÉTIQUES SOCIALISTES, signé à Varsovie le 22 juin 1934 (*J. d. L. de 1935, Nr. 53, p. 345*).

75) Protocole tarifaire entre la Pologne et la FINLANDE, signé à Varsovie le 30 juin 1934 (*J. d. L. de 1935, Nr. 87, p. 540*).

76) Arrangement entre la République de Pologne et le REICH ALLEMAND au sujet des échanges commerciaux, signé à Varsovie le 11 octobre 1934 (*J. d. L. de 1935, Nr. 96, p. 601*).

77) Arrangement provisoire sur le commerce entre la Pologne et l'ESPAGNE, signé à Madrid le 2 novembre 1934 (*J. d. L. de 1935, Nr. 53, p. 347*).

78) Arrangement douanier entre la République de Pologne et l'UNION DES RÉPUBLIQUES SOVIÉTIQUES SOCIALISTES, signé à Varsovie le 1 décembre 1934 (*L. d. L. de 1935, Nr. 53, p. 346*).

79) Convention de commerce et de navigation entre la République de Pologne et la République d'ESPAGNE, signée à Madrid le 14 décembre 1934 (*J. d. L. de 1936, Nr. 35, p. 273*).

80) Protocole tarifaire entre la Pologne et la NORVÈGE, signé à Varsovie le 8 janvier 1935 (*J. d. L. de 1935, Nr. 74, p. 463*).

81) Convention commerciale entre le Gouvernement de la République de Pologne et le Gouvernement de la GRANDE-BRETAGNE et de l'IRLANDE DU NORD, signée à Londres le 27 février 1935 (*J. d. L. de 1935, Nr. 59 p. 380*).

82) Protocole tarifaire entre la Pologne et l'ESTONIE, signé à Varsovie le 27 mars 1935 (non publié).

83) Convention commerciale conclue entre la République de Pologne et le CANADA, signée à Ottawa le 3 juillet 1935 (*J. d. L. de 1936.*) Nr... p...).

84) Arrangement entre la Pologne et la SUISSE sous forme d'échange de notes du 29 juillet 1935, au sujet des contingents de tissus de laine et des contingents de tresses pour chapeaux (*J. d. L. de 1935, Nr. 80, p. 494*).

85) Protocole additionnel à la Convention de commerce et de navigation en date du 10 février 1934 entre la République de Pologne

et la RÉPUBLIQUE TCHÉCOSLOVAQUE, signé à Varsovie le 5 septembre 1935 (*J. d. L.* de 1935, Nr. 73, p. 457).

86) Protocole additionnel à l'Avenant du 3 février 1934 à la Convention de commerce entre la Pologne et la SUISSE en date du 26 juin 1922, signé à Varsovie le 20 septembre 1935 (*J. d. L.* de 1935, Nr. 80, p. 493).

87) Convention économique entre la République de Pologne et le REICH ALLEMAND, signée à Varsovie le 4 novembre 1935 (*J. d. L.* de 1935, Nr. 83, p. 512).

88) Avenant au Traité de commerce du 30 décembre 1922 entre la République de Pologne et l'UNION ECONOMIQUE BELGO-LUXEMBOURGEOISE, signée à Bruxelles le 2 mars 1936 (*J. d. L.* de 1936, Nr. 21 p. 170).

89) Arrangement douanier entre la République de Pologne et l'UNION DES RÉPUBLIQUES SOVIÉTIQUES SOCIALISTES, signé à Varsovie le 3 mars 1936 (*J. d. L.* de 1936, Nr. 21 p. 171).

90) Protocole additionnel à l'Avenant du 3 février 1934 à la Convention de commerce entre la Pologne et la SUISSE en date du 26 juin 1922, signé à Varsovie le 13 mars 1936 (*J. d. L.* de 1936, Nr. 34, p. 263).

91) Protocole tarifaire POLONO-NORVÉGIEN, signé à Varsovie le 14 mars 1936 (*J. d. L.* de 1936, Nr. 34, p. 262).

92) Protocole tarifaire POLONO-ESTONIEN, signé à Varsovie le 23 mars 1936 (*J. d. L.* de 1936, Nr. 25, p. 203).

93) Convention tarifaire entre la République de Pologne et le ROYAUME DES PAYS-BAS, signée à La Haye le 9 avril 1936 (*J. d. L.* de 1936, Nr. 29, p. 238).

Ainsi, on l'a vu, depuis le milieu de 1924 jusqu'au mois d'avril 1936, la Pologne a conclu au total environ 80 accords commerciaux avec trente Etats. Les conditions de plus en plus instables et complexes des échanges internationaux en ont nécessité des règlements plus fréquents par voie contractuelle. La plupart des accords commerciaux conclus au cours de la période précédente (à l'exception de ceux avec l'Italie, le Japon et l'Irlande) ont été, depuis le milieu de 1924, complétés, modifiés ou remplacés par des accords nouveaux.

Conformément aux dispositions de l'art. 2 du décret du Président de la République du 23 août 1932 sur l'introduction du nouveau tarif douanier d'importation, les marchandises originaires des pays avec lesquels ont été conclues et sont entrées en vigueur des conventions commerciales, sont passibles de droits figurant à la colonne II du tarif, ce qui assure un avantage étant donné que les droits de la I^{re} colonne sont supérieurs de 25 % à ceux de la II^{me}. L'application de la

II^m colonne peut cependant être concédée également à la suite d'un arrangement spécial.

La plupart des accords commerciaux conclus par la Pologne contiennent des stipulations concernant les réductions conventionnelles ou des consolidations de droits. Dans certaines conventions ces concessions sont nombreuses, dans d'autres elles sont très restreintes. Actuellement la Pologne a des conventions à tarif annexé avec les pays suivants : Allemagne, Autriche, Belgique et Luxembourg, Grande-Bretagne, Canada, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Lettonie, Norvège, Pays-Bas, Perse, Roumanie, Suède, Suisse, Tchécoslovaquie, Turquie, Yougoslavie, U. R. S. S.

En ce qui concerne la clause de la nation la plus favorisée, elle est inscrite dans tous les accords commerciaux de la Pologne. Les pays suivants bénéficient notamment de cette clause : Allemagne, Autriche, Belgique, Grande-Bretagne¹, Brésil, Bulgarie, Canada, Chine, Danemark, Egypte, Espagne (clause limitée), Estonie, Etats-Unis d'Amérique, Finlande (avec dérogations), France, Grèce, Hongrie, Inde, Islande, Italie, Japon, Lettonie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Perse, Portugal, Roumanie, Suède, Suisse, Tchécoslovaquie, Turquie, Yougoslavie. L'U. R. S. S. bénéficie seulement des droits conventionnels d'après une liste spéciale ainsi que des droits de la II^m colonne.

Depuis 1929, dans un certain nombre de traités conclus par la Pologne, a été inscrite la clause dite « clause baltique », et notamment dans les conventions commerciales avec le Portugal, l'Egypte, l'Inde, la Tchécoslovaquie, l'Espagne (convention de 1934) et le Canada. Aux termes de cette clause la Pologne soustrait à l'effet de la clause de la nation la plus favorisée, tous privilèges et autres facilités en douane qui pourraient être accordés à l'avenir par la Pologne à l'Estonie, à la Finlande, à la Lettonie et à la Lithuanie. La « clause baltique » est motivée par le fait que le commerce de la Pologne avec les pays baltes accuse un solde fortement créditeur ; en conséquence la Pologne entend être en mesure d'assurer à ces pays un traitement privilégié exceptionnel, les échanges commerciaux avec eux exigeant un régime spécial. Comme la clause baltique ne figure jusqu'à ce jour que dans une partie des conventions commerciales de la Pologne, elle ne présente pas encore une importance réelle, étant neutralisée par le jeu de la clause de la nation la plus favorisée.

¹ Y compris les colonies, protectorats et territoires à mandat. La liste de ces colonies et autres territoires, établie d'après les notifications prévues à l'art. 8 du traité de commerce et de navigation du 26 novembre 1923, figure à l'annexe 4 de la circulaire du Ministère des Finances N° IV. 7650 3/35 du 7 mars 1935. V. *Journal Officiel du Ministère des Finances* de 1935, N° 7, p. 137, N° 28, p. 613.

Parmi les accords mentionnés plus haut, seule la convention avec l'Allemagne du 4 novembre 1935 contient un arrangement officiel relatif au clearing. Mais le clearing dit inofficiel est appliqué dans les rapports avec les autres Etats, à savoir la Bulgarie, la Hongrie, la Roumanie et la Yougoslavie.¹ Cet état de choses est dû à ce que l'octroi d'un permis d'importation peut être subordonné à l'adoption du clearing comme mode de règlement; en vertu de l'art. 30 al. 6 du décret du Président de la République du 27 octobre 1933 relatif au droit douanier, le Ministre de l'Industrie et du Commerce est libre de fixer les conditions dont il fait dépendre les licences d'importation de marchandises prohibées.

§ 8. — Tarif douanier du 23 août 1932

Aussi bien le tarif de 1919 que celui de 1924 n'étaient à proprement parler que des refontes du tarif russe d'avant-guerre, ce qui, bien entendu, ne laissait pas de présenter beaucoup d'inconvénients. Aussi, en votant le budget pour l'exercice 1925, la Diète a-t-elle adopté, entre autres résolutions, le vœu suivant: « La Diète invite le Gouvernement à constituer un comité spécial chargé de travaux préparatoires pour l'établissement d'un tarif douanier purement polonais, la structure actuelle du tarif russe ne répondant pas aux conditions économiques de la Pologne. »²

Les travaux pour l'élaboration du nouveau tarif ont commencé en 1926.³ Conformément au programme établi par le Ministère de l'Industrie et du Commerce, d'accord avec les Ministères des Finances et de l'Agriculture, il a été créé, en 1926, quatre commissions: de l'agriculture, des produits chimiques, du textile et de l'industrie du métal et de construction mécanique. Ces organismes étaient composés de délégués de groupements économiques représentant les intérêts de l'industrie, de l'agriculture et du commerce, ainsi que de spécialistes. Les commissions se subdivisaient en sous-commissions et sections et siégeaient au Ministère de l'Industrie et du Commerce. C'est en prenant pour base les projets formulés par les quatre commissions mentionnées qu'une autre commission, formée au sein du Département des Douanes du Ministère des Finances, a établi en 1928 le projet de nomenclature du nouveau tarif.⁴ A mesure qu'avant-

¹ V. rapport de la Société Polonaise du Commerce compensé sur son activité en 1934. Varsovie, 1935.

² V. Rapport de la Commission du Budget pour l'exercice 1925. Doc. parl. Diète (3^{me} lég.), N° 1800, partie générale: résolutions, annexe 3.

³ V. l'article de M. Stéphane KONOPSKI, *Le nouveau tarif douanier*, dans la revue hebdomadaire *Polska Gospodarcza*, N° 36 de 1932.

⁴ V. *Matériaux pour servir à l'élaboration du nouveau tarif douanier*. Edit. du Ministère de l'Industrie et du Commerce, fascicule II, 1928.

çaient ces travaux, terminés seulement en 1930, les quatre commissions fournissaient au Ministère de l'Industrie et du Commerce les projets touchant la nomenclature et les droits des différentes parties du tarif. Ces projets étaient étudiés par la Commission interministérielle pour l'élaboration du nouveau tarif, constituée en 1929 au Ministère de l'Industrie et du Commerce. Cette Commission comprenait les représentants des ministères suivants : Industrie et Commerce, Finances, Agriculture et Présidence du Conseil. Les représentants des autres ministères (Affaires Militaires, Intérieur, etc.) étaient également appelés à prendre part à ses délibérations. Comme on le voit, les travaux étaient poursuivis parallèlement dans plusieurs commissions.

Le projet de tarif, tel qu'il fut élaboré par la Commission interministérielle au cours de 1931,¹ a été communiqué aux Chambres de commerce et d'industrie, aux Chambres d'agriculture et des métiers, à la Chambre de Commerce de Dantzig, pour permettre à ces institutions de formuler leurs observations. Après que le projet fût soumis à un nouvel examen et que des correctifs y furent apportés par la Commission interministérielle, le Conseil des Ministres en fut saisi en juin 1932 et l'approuva le 8 juillet 1932. Enfin le nouveau tarif a été promulgué par décret du Président de la République du 23 août 1932;² il est entré en vigueur le 11 octobre 1933.

Le décret présidentiel du 23 août 1932 sur l'introduction du nouveau tarif douanier d'importation a été rendu en vertu de l'art. 1^{er} al. a) de la loi du 17 mars 1832, autorisant le Président de la République à promulguer des décrets-lois.³

L'art. 1^{er} déjà mentionné de la loi du 17 mars 1832 était conçu en ces termes : « Le Président de la République est autorisé à promulguer des décrets-lois : a) jusqu'au jour pour lequel a été convoquée la Diète en prochaine session ordinaire — touchant les affaires économiques et financières, la mise en ordre de la législation de l'Etat, l'exercice de la justice; les décrets en question ne peuvent concerner les matières spécifiées à l'art. 3 al. 4, aux articles 4, 5, 8, 49 al. 2, aux art. 50 et 59 de la Constitution de la République de Pologne, la conclusion d'un emprunt étranger; l'institution de nouveaux impôts et l'augmentation du taux des impôts existant au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi, l'éta-

¹ *Matériaux pour servir à l'élaboration du nouveau tarif douanier*, fascicules III, IV et V, 1931.

² *J. d. L.* de 1932, N° 85, p. 732; modification : de 1933, N° 85, p. 657. Pour l'usage courant, il existe une édition officieuse du Tarif Douanier de 1932, parue en 1934 et tenue à jour par fascicules intercalables. Ed. *Polska Gospodarcza*, Varsovie.

³ *J. d. L.* de 1932, N° 22, p. 165.

« blissement de nouveaux monopoles, l'aliénation ou l'échange des biens immeubles de l'Etat, si la valeur de ces biens dépasse 100.000 « zlotys » etc., etc. Dans les restrictions limitant les pouvoirs présidentiels pour légiférer par décret, les douanes n'étaient pas expressément mentionnées. De l'interprétation qui a été donnée à cet article on a déduit que le tarif douanier pouvait être introduit par décret du Président de la République.

Nous n'analyserons pas si cette interprétation d'après laquelle les droits de douane ne doivent pas être assimilés aux impôts, est conforme aux notions classiques de la science des finances, d'autant plus que ce problème, dans le cas qui nous occupe, relève plutôt du droit constitutionnel.

Par sa structure et le système qui lui est propre le tarif de 1932 diffère totalement du tarif précédent de 1924 et présente une œuvre originale, créée de toutes pièces de manière à répondre le mieux aux besoins et aux tendances de l'économie polonaise.

Contrairement aux tarifs précédents le tarif de 1932 contient deux colonnes de droits : la colonne I et la colonne II. Les droits de la colonne I sont appliqués aux marchandises originaires de tous les pays, à l'exception de ceux avec lesquels la Pologne a conclu des conventions commerciales qui sont entrées en vigueur. Les droits de cette colonne peuvent également ne pas être appliqués, en totalité ou en partie, aux marchandises des pays avec lesquels ont été passées des conventions excluant ou restreignant l'application des droits de la colonne I. Les droits de la colonne II sont applicables aux cas où toute base légale fait défaut pour faire jouer les droits de la colonne I. Les taux des droits de la colonne I sont, en moyenne, supérieurs de 25% à ceux de la colonne II. Les réductions de droits accordées en vertu de traités concernant la colonne II et forment, au fond, une troisième colonne, celle de droits conventionnels.

Les droits de douane figurant au tarif douanier sont exprimés en or. Ce sont des droits spécifiques, à l'exception des droits sur les automobiles, les tracteurs et les châssis pour automobiles (numéros 1137-1139) où les droits spécifiques sont combinés avec ceux *ad valorem*. Les droits sont calculés au poids (100 kg.), et dans certains cas à la pièce. Les règles détaillées concernant le calcul des droits sont contenues dans l'arrêté du Ministre des Finances du 9 octobre 1934.¹

En ce qui concerne la nomenclature du nouveau tarif, elle est abondante et suffisamment spécialisée. Elle se divise en 20 parties qui se décomposent à leur tour en groupes, au nombre total de 90. Le tarif contient 1276 numéros et plus de 4550 taux particuliers.

¹ J. d. L. de 1934, N° 92, p. 833; modification: de 1936, N° 34, p. 268.

Rappelons que dans le tarif de 1924 les marchandises étaient réparties en 11 groupes et 217 numéros. Après toutes les modifications qui y furent apportées, ce tarif contenait environ 1900 taux. Au point de vue de l'évolution de la nomenclature et de la spécialisation, le tarif de 1932 marque donc un progrès important. Il convient de noter que, lors de la rédaction de la nomenclature du nouveau tarif, il a été tenu compte dans la mesure du possible du projet établi par le Sous-Comité d'experts pour l'unification de la nomenclature douanière, créé en 1927 par le Comité économique de la Société des Nations.¹

Le tarif de 1932 a relevé le niveau général de la protection douanière. L'évolution dans ce sens était à prévoir². Elle était à la fois la résultante des facteurs inhérents aux conditions économiques de la Pologne et la conséquence de la tendance mondiale à accentuer le protectionnisme. La protection assurée par le tarif de 1932 a un caractère général, c'est-à-dire qu'elle s'étend aussi bien sur la production industrielle que sur la production agricole. L'une et l'autre sont protégées en effet par des droits supérieurs à ceux en vigueur antérieurement. Les droits de caractère fiscal ont été également majorés.

Il est naturellement malaisé de déterminer exactement l'indice du tarif de 1932. Même abstraction faite des difficultés que présente un tel calcul et la valeur toute relative de ses résultats, il ne faut pas oublier que les éléments mêmes de ce calcul sont, dans les conditions actuelles, sujets à des fluctuations très fréquentes. D'une part les oscillations des prix, d'autre part, les réductions conventionnelles de droits, aussi nombreuses que considérables, accordées pour une période de temps plus ou moins longue, ainsi que les réductions autonomes octroyées sous certaines conditions — tout cela n'est pas sans influencer le niveau général de la protection douanière. En ce qui concerne le rapport entre les recettes totales des douanes et la valeur totale des marchandises importées en Pologne, il s'exprimait en 1933 par 19 %, en 1934 par 18,5 %, en 1935 par 19 %³. A titre de comparaison on peut noter que ce pourcentage était inférieur au cours des années précédentes, par ex. en 1922 il était de 2,8 %, en 1923 de 3,7 %, en 1924 de 14,6 %, en 1925 de 16,7 %. Il n'est pas permis, bien entendu, de tirer de ces chiffres des conclusions sur le niveau de la protection douanière dans le tarif de 1932.

¹ Ser. P. S. d. N. 1928, II. 37; Ser. P. S. d. N. 1931, II. B.25/I; Ser. P. S. d. N. 1931. III. B.25/II.

² V. Th. CHELMINSKI, *Le problème de la protection douanière et le futur tarif*, dans la revue hebdomadaire *Przemysł i Handel*, N° 36 de 1926.

³ V. l'article de M. St. Fr. KROLIKOWSKI, *Le tarif douanier et la vie économique*, dans la revue hebdomadaire *Polska Gospodarcza*, N° 2 de 1936.

La tendance de la politique commerciale polonaise à encourager le trafic maritime, tendance qui a laissé déjà son empreinte dans le tarif précédent, a été accentuée dans celui de 1932. Elle est réalisée par le même moyen, notamment certaines marchandises, pourvu qu'elles soient importées par la voie maritime, payent un droit inférieur à celui qui les frapperait si elles étaient acheminées par voie de terre. Depuis 1931 ce traitement spécial était réservé aux marchandises suivantes : certains fruits, café, cacao, thé, scories Thomas, coton, jute, sisal, chanvre-manilla et laine. Le tarif de 1932 en a augmenté le nombre. Les marchandises suivantes bénéficient de droits réduits si elles sont importées par les ports maritimes du territoire douanier polonais : pommes fraîches (Nr. 53), poires fraîches (Nr. 54), bananes (Nr. 60 p. 2), oranges et mandarines (Nr. 60 p. 3), citrons (Nr. 60 p. 4), dattes (Nr. 61), café (Nr. 76), thé (Nr. 78), cacao (Nr. 80), épices (Nr. 82), crin marin (Nr. 104 p. 3), harengs, esprots (Nr. 116 p. 3), harengs, salés, anchois et esprots salés (Nr. 117 p. 12), huile de foie de morue et graisse d'autres animaux marins, dénaturés (Nr. 216), extrait de quebracho sec, insoluble dans l'eau froide (Nr. 424 p. 3-a.), scories Thomas, Martin et similaires (Nr. 477), laine non lavée et lavée (Nr. 589), coton brut (Nr. 606), jute (Nr. 624), caoutchouc brut, lavé (Nr. 720), bois, les dénommés ailleurs exceptés, non ouvrés, equarris, sciés (Nr. 750), écorce de liège (Nr. 779). La différence entre les droits payés à l'entrée par la voie de terre et par la voie de mer est considérable ; elle dépasse quelquefois 50 % et même, dans certains cas, les produits importés par les ports sont admis en franchise.

Rappelons qu'en vertu de l'art. 13 al. 5 a) du décret présidentiel du 27 octobre 1933 relatif au droit douanier, si la situation économique du pays l'exige, le Conseil des Ministres peut, statuant par voie d'ordonnance, introduire des modifications dans le tarif douanier d'importation. Jusqu'à ce jour, en vertu de ce texte législatif certains correctifs ont été apportés au tarif du 23 août 1932 par les ordonnances du 26 octobre 1934, 13 mars 1935 et 13 juillet 1935.¹ Ces changements concernaient les droits sur le thé, le café, sur certains fruits du midi, les épices, les graines oléagineuses et les graisses.

Conformément à l'art. 13 al. 4 du même décret le Ministre des Finances publie des commentaires explicatifs du tarif douanier et fixe par voie d'arrêté les numéros du tarif douanier pour les marchandises dont le classement tarifaire est douteux.

¹ *J. d. L.* de 1934, N° 96, p. 872 ; de 1935 : N° 17, p. 93, N° 61, p. 390.

§ 9. — Décret du 27 octobre 1933 relatif au droit douanier

La loi du 24 juillet 1924 touchant le règlement du régime douanier avait un caractère essentiellement provisoire. Dans l'esprit du législateur elle ne devait rester en vigueur que peu de temps. En la votant la Diète a cru devoir marquer expressément la nature provisoire de ce texte législatif, tout en invitant le Gouvernement à préparer et à déposer encore dans le courant de 1924 un projet de loi complète sur le régime douanier. En 1925, à l'occasion de la discussion du budget, ce vœu a été exprimé à nouveau par la Chambre. Mais il en fut autrement et la loi du 31 juillet 1924 est restée, dix années durant, la base du régime douanier. En effet, l'élaboration du projet d'une loi formant l'élément fondamental du nouveau statut douanier de la Pologne, exigeait du temps. Après de longs travaux préparatoires le projet de loi fut enfin mis sur pied. Cependant il n'a pas été déposé à la Diète, mais promulgué sous forme de décret du Président de la République en date du 27 octobre 1933 relatif au droit douanier,¹ rendu en vertu de la loi du 25 mars 1933 autorisant le Président de la République à promulguer des décrets-lois. Ce décret, on le sait, est entré en vigueur le 30 octobre 1934, c'est-à-dire un an après sa publication. Avec son entrée en vigueur ont perdu force de loi les textes suivants :

1° l'arrêté des Ministres des Finances et de l'Industrie et du Commerce du 11 juin 1920 sur le tarif douanier, y compris les amendements et compléments ultérieurs, ainsi que tous les règlements rendus en vertu de cet arrêté;

2° la loi du 31 juillet 1924 touchant le règlement du régime douanier y compris les amendements et compléments ultérieurs, ainsi que tous les règlements rendus en vertu de cette loi;

3° les art. 52-56 du décret du Président de la République du 14 mars 1928 relatif au droit aérien, pour autant que ses dispositions concernent les questions douanières;

4° la loi du 7 novembre 1931 relative à l'exemption de droits d'entrée et des taxes de manipulation du matériel et des objets destinés à renforcer la capacité de défense de l'Etat, ainsi que tous les règlements rendus en vertu de cette loi;

5° la loi du 10 mars 1932 relative aux zones franches, ainsi que tous les règlements rendus en vertu de cette loi;

6° toutes les prescriptions douanières des Etats copartageants restées en vigueur jusqu'à ce jour.

Bref, le décret a abrogé toutes les dispositions en matière de

¹ *J. d. L.* de 1933, N° 84, p. 610.

douane en vigueur antérieurement, à l'exception du décret du 23 août 1932 sur l'introduction du tarif douanier d'importation ainsi que des dispositions touchant à la répression des délits douaniers, inscrites dans la loi relative à la répression des délits fiscaux du 18 mars 1932.

Le décret comprend 136 articles groupés dans neuf parties selon les matières traitées, à savoir: I — Régime douanier (art. 1-12); II — Droits de douane — Marchandises (art. 13-21); III — Exemptions de droits et facilités douanières (art. 22-23); IV — Trafic de voyageurs et de marchandises à travers la frontière douanière (art. 24-34); V — Procédure douanière (art. 35-115); VI — Paiement des droits (art. 116-124); VII — Vente de marchandises (art. 125-129); VIII — Voies de recours (art. 130-132); IX — Dispositions finales (art. 133-136).

Nous avons eu, à diverses reprises, l'occasion de citer les différentes dispositions du décret du 27 octobre 1933 relatif au droit douanier, en exposant le mécanisme du régime douanier polonais. Nous n'y reviendrons plus et il nous est de même impossible d'examiner toute une série d'autres dispositions qui nous initieraient à tous les détails du régime. Nous n'en indiquerons, pour mémoire, que les plus essentielles.

Le texte du décret commence par la définition du territoire douanier; il dispose notamment que le territoire de l'Etat polonais et celui de la Ville Libre de Dantzig forment le *territoire douanier polonais* (art. 1^{er} al. 1). Plus loin le décret pose le principe que le territoire douanier polonais est uniforme au point de vue de la législation douanière, compte tenu du statut contractuel régissant les relations polono-dantziçoises (art. 2).

L'organisation du service des douanes est restée la même que sous le régime de la loi du 31 juillet 1924.

L'administration générale des douanes sur tout le territoire est dévolue au Ministre des Finances qui l'exerce par l'intermédiaire des organes suivants:

- a) autorités douanières régionales de deuxième instance (Directions des Douanes),
- b) bureau de douane, autorités locales de première instance,
- c) garde-frontière, organe chargé de la protection de la ligne de douane.

Les dispositions concernant les droits d'entrée et de sortie, les droits de rétorsion et supplémentaires, les exemptions et facilités douanières, le remboursement des droits de douane, les prohibitions et restrictions d'importation, d'exportation et de transit, sont contenues dans les Parties II, III et IV. Ces dispositions, nous les avons

citées à propos de l'analyse de ces instruments de la politique douanière. Les règles relatives au régime de l'admission temporaire figurent dans la Partie V.

L'ensemble des normes composant la procédure douanière figure dans les Parties IV, V, VI et VII.

Les voies de recours sont prévues dans les dispositions de la Partie VIII. Le principe directeur posé en cette matière veut que l'autorité douanière est seule compétente pour statuer sur l'application du tarif et des prescriptions douaniers. Le recours devant les instances judiciaires n'est pas admis. Les réclamations doivent être adressées par écrit à l'autorité même ayant rendu la décision attaquée. Si l'autorité compétente ne donne pas suite à la réclamation dont elle est saisie, celle-ci est renvoyée devant l'instance supérieure, qui statue en dernier ressort.

Cependant le Ministre des Finances a seul le pouvoir de statuer sur les réclamations et contestations contre les décisions :

a) des bureaux de douane, pour les affaires d'application du tarif douanier;

b) des bureaux de douane, pour les affaires concernant l'application des prescriptions douanières, à l'exception des réclamations touchant les matières pour lesquelles le pouvoir de décision est délégué par le Ministre des Finances aux autorités douanières régionales ;

c) des autorités douanières régionales, rendues en premier ressort.

Les décisions des autorités douanières rendues en dernier ressort peuvent être attaquées par un pouvoir en cassation devant la Cour Administrative Suprême. Comme on voit, la procédure est donc purement administrative.

L'exécution du décret du 27 octobre 1933 a été confiée au Ministre des Finances.

L'arrêté du Ministre des Finances du 9 octobre 1934 contenant les prescriptions exécutives du droit douanier¹ rendu en vertu du décret du 27 octobre 1933 a développé, complété par des dispositions de détails, et assuré l'exécution des dispositions du dit décret. Le texte de l'arrêté comprend neuf parties, répondant à autant de parties qui composent le décret, et se divise en 236 paragraphes. Ces deux textes — le décret du 27 octobre 1933 et l'arrêté du 9 octobre 1934 — renferment l'ensemble des dispositions générales du régime douanier en vigueur et constituent une sortie de code des douanes.

Depuis son entrée en vigueur — qui eut lieu le même jour que celle du décret relatif au droit douanier — l'arrêté du 9 octobre 1934

¹ *J. d. L.* de 1934, N° 90, p. 820.

a été modifié à trois reprises. Pour la première fois il a été amendé par l'arrêté du Ministre des Finances du 9 août 1935, relatif à la perception des droits par les bureaux de douane en billets de Banque de Pologne et en monnaie divisionnaire polonaise.¹ Ce changement était en liaison avec la liquidation du conflit douanier, survenu en juillet 1935, avec la Ville Libre de Dantzig. La seconde modification est contenue dans l'arrêté du Ministre des Finances du 7 octobre 1935² qui a complété les dispositions de l'arrêté du 9 octobre 1934 en admettant dans certains cas un contrôle spécial du trafic commercial avec l'étranger pour assurer l'exécution des accords de clearing ou les règlements de compte avec les Etats qui ont introduit la réglementation de commerce de devises. L'arrêté du 9 avril 1936³ a apporté quelques modifications à certaines dispositions de détails, concernant la procédure douanière.

Il convient de remarquer qu'aussi bien les dispositions du décret relatif au droit douanier que celles de l'arrêté contenant les prescriptions exécutives en cette matière ont tenu compte dans une large mesure des stipulations des conventions multilatérales internationales touchant les questions douanières, et plus particulièrement de la convention du 3 novembre 1923 pour la simplification des formalités douanières, dont la Pologne est signataire et qu'elle a ratifiée en 1931.⁴

La réforme de la législation douanière opérée par le décret du 27 octobre 1933 a une grande importance. Elle a fait table rase de la législation antérieure, représentée par des textes aussi nombreux qu'hétérogènes, ainsi que des prescriptions léguées par les Etats copartageants. Elle a posé les bases d'un nouveau statut douanier adapté aux besoins de la politique douanière polonaise.

¹ *J. d. L.* de 1935, N° 59, p. 385.

² *J. d. L.* de 1935, N° 77, p. 481.

³ *J. d. L.* de 1936, N° 34, p. 266.

⁴ *J. d. L.* de 1933, N° 84, p. 819.

CONCLUSION

Depuis leurs origines qui remontent à l'époque de la formation de l'Etat polonais jusqu'au moment de sa chute au déclin du XVIII^m siècle, les douanes en Pologne ont subi des transformations profondes. Cette évolution reflétait les modifications d'ordre politique, économique et social que connut la Pologne elle-même. Les faits attestant la liaison étroite entre l'histoire politique, économique et sociale du pays d'une part, et l'histoire de la politique douanière d'autre part, sont à ce point patents et nombreux, qu'il serait impossible de les nommer tous. En ce qui concerne l'ancienne Pologne, nous avons vu que l'histoire du pouvoir royal, le sentiment religieux, les relations avec les pays étrangers proches et lointains, les voies de communication, le rôle des villes dans la vie politique, l'état du commerce, de l'agriculture et des métiers, le rôle politique prépondérant de la noblesse, la situation sociale des paysans et des bourgeois, les guerres, les réformes financières, le développement des attributions de la Diète, les théories sociales et économiques, le destin même du pays — étaient autant d'éléments qui trouvaient leur expression dans la politique douanière.

C'est le développement des privilèges douaniers, toujours si attrayants, qui semble éclairer le mieux l'aspect politique et social des douanes de l'ancienne Pologne ainsi que leur rôle économique. En effet, bien que les douanes eussent à cette époque un but exclusivement fiscal, elles exercent une forte répercussion sur la vie économique du pays.

Il est curieux de constater que les premiers tarifs douaniers polonais connus sont les tarifs inscrits dans les traités conclus au XIII^m siècle par les princes polonais avec l'Ordre des Chevaliers Teutoniques, c'est-à-dire avec des Allemands. Ainsi la Pologne avait dans le domaine des douanes depuis les temps les plus reculés, des relations contractuelles avec ses voisins immédiats à l'Ouest, ce qui prouve que le commerce entre ces pays et la Pologne présentait déjà à ces époques reculées de larges possibilités économiques. Les conflits douaniers avec ces pays remontent également à un passé lointain. Rappelons à cet égard la politique de la Prusse dans la deuxième moitié du XVIII^m siècle, qui eut pour conséquence la déchéance de Dantzig et du commerce baltique de la Pologne; rappelons la guerre douanière avec la Prusse, soutenue avec autant d'ardeur que de persévérance, de 1823

à 1825, par le célèbre ministre des finances polonais le prince Lubecki. Ainsi le conflit douanier récent entre la Pologne et l'Allemagne, qui a duré de 1925 à 1933, heureusement liquidé aujourd'hui, avait des précédents dans le passé. Espérons qu'une politique commerciale sage, prévoyante et équitable des deux pays permettra de leur épargner de pareils conflits à l'avenir. La Pologne a toujours témoigné de la meilleure volonté à cet égard.

Le souffle des idées modernes a laissé son empreinte dans la politique douanière polonaise du Duché de Varsovie, et surtout du Royaume du Congrès, lorsqu'on voit apparaître nettement la tendance en faveur du protectionnisme économique et les efforts pour l'industrialisation du pays. Bien que le territoire du Royaume du Congrès ne comprît qu'une partie des provinces polonaises et se trouvât placé politiquement sous la dépendance de la Russie — la politique douanière des quinze premières années d'existence du Royaume fera figure d'une des périodes les plus mémorables de l'histoire économique de la Pologne, parce que c'est alors qu'on a vu naître l'industrie polonaise moderne. C'est également dans la Pologne du Congrès qu'après la chute de l'Etat polonais, les vestiges d'un système douanier autonome ont été les plus lents à disparaître : ils ont duré en effet jusqu'au milieu du XIX^m siècle.

Lorsque les destinées de la Pologne se jouaient, une fois de plus, au Congrès de Vienne en 1815, des décisions importantes y furent prises qui auraient pu sauver l'unité économique du pays. Les puissances de la Sainte-Alliance, « pour ne laisser aucun doute à cet égard », se sont engagées en vertu des traités, à « permettre à l'avenir et pour toujours entre toutes leurs provinces polonaises (comme elles étaient avant 1772) la circulation la plus illimitée de toutes les productions et produits du sol et de l'industrie de ces mêmes provinces. » Cet engagement solennel ne fut pas tenu, il ne fut même jamais appliqué. L'organisme économique de la Pologne fut coupé par les lignes de douane de l'Autriche, de la Prusse et de la Russie, et ses diverses parties furent incorporées dans les systèmes économiques des Etats copartageants. L'unité économique du territoire polonais fut brisée. Pendant plus d'un siècle chacune des provinces annexées était soumise à un régime politique et économique dissemblable, suivait des voies de développement particulières et atteignirent des degrés d'évolution différents. Cet état de choses explique pourquoi le problème douanier, dans l'Etat polonais restauré, revêtit dès le début un caractère très complexe, et pourquoi sa résolution se heurta à des difficultés considérables.

Après la Grande Guerre la Pologne reparut sur la carte de l'Europe comme un Etat indépendant, appelé au rôle de grande puissance

ce. Parmi les tâches qui attendaient le nouvel Etat, une des plus importantes était l'organisation d'une administration des douanes et la création d'un régime douanier uniforme. La Pologne devait s'atteler à cette œuvre sans tarder, avec toute la hâte que commandaient les besoins et les intérêts de sa vie économique; d'autre part elle était, dans une certaine mesure, pressée d'y pourvoir par l'art. 14 du traité avec les Principales Puissances alliées et associées, signé en même temps que le traité de Paix de Versailles. Toute une série de motifs d'ordre politique, économique et technique rendaient cette tâche particulièrement ardue. Dans le domaine des douanes, la tradition de l'ancien Etat polonais ayant été rompue depuis longtemps, la Pologne dut créer en 1919 de toutes pièces son système douanier, en utilisant les éléments hétérogènes des systèmes douaniers des Etats copartageants, pour les adapter aux besoins de son économie nationale. Le statut douanier provisoire de la Pologne était complété et modifié à mesure des changements et de la cristallisation des conditions économiques, à mesure aussi de l'expérience acquise et des possibilités matérielles qui se présentaient à cet effet, pour être enfin remplacé par un statut nouveau s'inspirant de conceptions originales. En même temps depuis 1921 était organisé le statut contractuel. C'est avec la France, son alliée, que la Pologne a conclu, en 1922, le premier traité de commerce par lequel elle a concédé des réductions conventionnelles de droits. Actuellement la Pologne est liée par des accords commerciaux avec presque tous les pays du monde. Ce processus a duré de 1919 à 1934, sans que cette dernière date puisse être considérée comme devant marquer son point final.

Un des traits des plus marquants du statut douanier de la Pologne est que le Parlement a joué dans son élaboration un rôle insignifiant et que le Gouvernement possède de larges attributions pour y apporter des modifications. Le statut douanier actuel de la Pologne constitue donc presque entièrement l'œuvre du Gouvernement, et l'attitude plutôt passive du Parlement en cette matière n'a pas manqué d'en influencer la physionomie. Dans la nature des normes qui composent ce statut, on retrouve bien des traces de cette influence, dont il serait, évidemment, difficile de déterminer exactement la portée, de même qu'il serait malaisé de se prononcer sur ses conséquences positive ou négative. Emettre des conjectures en cette matière, ce serait se livrer à un jeu stérile. En tout état de cause, il est juste de constater que tous les efforts pour la création du statut douanier de la Pologne étaient inspirés uniquement par l'intérêt général du pays et par le désir de développer toutes ses forces productives. D'autre part les initiatives internationales coordonnées tendant à améliorer et à uniformiser, par voie d'arrangements multilatéraux, certaines

solutions des problèmes douaniers, ne manquaient jamais de trouver un accueil favorable de la part de la Pologne qui, dans la mesure du possible, conformait son statut douanier aux règles et suggestions généralement admises.

L'actif de l'économie polonaise s'est fortement accru depuis la guerre. De nouvelles branches de la production sont nées, d'autres ont été modernisées, l'industrie de la Haute Silésie s'est adaptée aux conditions et aux besoins du marché intérieur, le commerce étranger s'est frayé de nouvelles voies. Sur le littoral polonais est née Gdynia, base du commerce maritime et du pavillon polonais, grand port, qui fait la fierté de la nation. De ces succès économiques la Pologne est incontestablement redevable, dans une certaine mesure, à sa politique et à son régime douaniers.

Sans doute, le régime douanier actuel de la Pologne a ses défauts. Au premier rang de ceux-ci il conviendrait de nommer le règlement peu satisfaisant pour la Pologne de diverses questions ayant trait au statut douanier polono-dantzicois. Il est permis d'espérer qu'avec le temps interviendront des solutions plus heureuses, sans oublier qu'il n'est pas au monde de régime douanier parfait. Le système douanier de la Pologne contemporaine est d'origine récente, et il ne manque pas de cette souplesse qui favorise le perfectionnement.

Le progrès économique et technique ainsi que l'évolution de la politique économique mondiale obligent les régimes douaniers à progresser constamment et à subir des modifications continuelles. La période d'après-guerre, qui a été marquée par l'accroissement du protectionnisme douanier dans le monde entier et par les changements fréquents observés dans les conditions des échanges internationaux, est particulièrement caractéristique et fournit bien des exemples à cet égard.

Le problème douanier en Pologne, comme dans les autres Etats, évolue et change d'aspect, mais il est toujours vivant, parfois même passionnant, parce que la vie même du pays s'y reflète comme dans un miroir.

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES GENERAUX ET SPECIAUX

- ALLIX Edgard. — *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française*. VI^e édit. Paris, 1931, Rousseau et Cie.
- ALLIX Edgard. — *Les droits de douane*, 2 vol. Paris, 1932, Rousseau et Cie.
- BAUDIN Louis. — *Le Crédit*. Paris, 1934, F. Aubier.
- BUZEK Józef. — *Główne zasady politycznego programu agrarnego w dziedzinie handlowo-celnej* (Les principes essentiels du programme de la politique agraire dans le domaine commercial et douanier). Cieszyn, 1925, Mitrega.
- CHATIN-OLLIER L. — *La politique douanière et la stabilité dans les relations commerciales*. Thèse, Paris 1925.
- COLSON C. — *Cours d'Economie politique*, Paris, 1924-1933, Gauthier-Villars.
- CZERWINSKI Witold. — *Le Problème de l'Indépendance Economique de la Pologne*. Thèse, Paris, 1932.
- FONTANA-RUSSO L. — *Traité de politique commerciale*. Paris, 1908, Giard et Brière.
- GIGNOUX C.J. — *L'Après-guerre et la politique commerciale*. Paris, 1924, Colin.
- GRABSKI Władysław. — *Dwa lata pracy u podstaw państwowości naszej (1924-1925)* (Deux années de travail à la base de notre Etat; 1924-1925). Varsovie, 1927, F. Hoesick.
- GOLDMAN Stefan. — *Polskie traktaty handlowe* (Les traités de commerce de la Pologne). Poznań, 1924 Fiszer i Majewski.
- GUILLAIN Robert. — *Les problèmes douaniers internationaux et la Société des Nations*. Thèse, Paris, 1930.
- HOYER Witold. — *Zagadnienie wolnego handlu w literaturze i publicystyce polskiej końca XVIII w.* (Le problème du libre échange dans la littérature et la presse polonaise de la fin du XVIII^{me} s.). Bibliothèque de l'Ecole Supérieure de Commerce. Année II, fascicule II. Varsovie, 1925.
- JANNE X. — *La réglementation internationale des restrictions douanières*. Recueil des cours de l'Académie de Droit International, tome 21. Paris, 1928, Hachette.
- KEMPNER St. A. — *Dzieje gospodarcze Polski porozbiorowej w zarysie*. — *Dzielo zbiorowe pod kierunkiem St. A. Kempnera* (Précis d'histoire économique de la Pologne après les partages). Ouvrage collectif sous la direction de St. A. Kempner. 2 vol. Varsovie, 1920, Banque de Commerce.

- KONCZYNSKI Józef — *Granica celna między Królestwem Polskiem i Rosją* (La ligne de douane entre le Royaume de Pologne et la Russie). Moscou, 1917, Libr. Gazeta Polska.
- KORZON Tadeusz. — *Wewnętrzne dzieje Polski za Stanisława Augusta*; 1764-1794 (Histoire intérieure de la Pologne sous le règne de Stanislas Auguste; 1764-1794). 2 vol. Varsovie, 1897, Teodor Paprocki i Ska.
- KRAWULSKI Leonard. — *Reglamentacja wywozu artykułów rolnictwa w Polsce w okresie od 1918 do 1923 roku na tle stanu produkcji rolnej* (La réglementation des exportations d'articles agricoles en Pologne de 1918 à 1923 à la lumière de la production agricole). Bibliothèque de l'Ecole Supérieure de Commerce. Année II, fascicule II. Varsovie, 1925.
- KROLIKOWSKI St. Fr. — *Charakterystyka taryf celnych w Polsce* (1919-1926). (Caractères des tarifs douaniers en Pologne; 1919-1926). *Matériaux pour servir à l'élaboration du nouveau tarif douanier*, fascicule I. Varsovie, 1928. Edit. du Ministère de l'Industrie et du Commerce.
- KROLIKOWSKI St. Fr. — *O konstrukcji prawa celnego* (La structure du droit douanier). Revue trimestrielle *Ekonomista*, Varsovie, fascicule I de 1932.
- KUTRZEBA Stanisław. — *Handel Krakowa w wiekach średnich na tle stosunków handlowych Polski* (Le commerce de Cracovie au Moyen-Age à la lumière des relations commerciales de la Pologne). Cracovie, 1902. Edit. de l'Académie des Sciences.
- KUTRZEBA Stanisław. — *Handel Polski ze Wschodem w wiekach średnich* (Le commerce de la Pologne avec l'Orient au Moyen-Age). Cracovie, 1902, Edit. de l'auteur.
- KUTRZEBA Stanisław. — *Taryfy celne i polityka celna w Polsce od XIII do XV wieku* (Les tarifs douaniers et la politique douanière en Pologne du XIII^{me} au XV^{me} siècle). Revue trimestrielle *Ekonomista*, Varsovie, fascicule 2 et 3 de 1902.
- KUTRZEBA Stanisław. — *Historja ustroju Polski w zarysie* (Histoire du droit public polonais). 4 vol. Lwów, 1917, B. Polonicki.
- KUTRZEBA Stanisław. — *Polskie prawo polityczne według traktatów*. (Le droit public polonais d'après les traités). 2 vol. Cracovie, 1923, Gebethner et Wolff.
- LEGUEU F. F. — *Essai sur la politique commerciale de l'Allemagne depuis 1914*. Thèse, Paris, 1923.
- LEWY Marcei. — *Życie ekonomiczne Królestwa Polskiego. I. Rosyjskie taryfy celne i kolejowe i ich wpływ na życie ekonomiczne Królestwa Polskiego* (La vie économique du Royaume de Pologne. I. Les tarifs douaniers et ferroviaires russes et leurs influences sur la vie économique du Royaume de Pologne). Varsovie, 1915, Gebethner et Wolff.
- LULEK Tomasz. — *Główne zagadnienia polityki handlowej w Polsce* (Les principaux problèmes de la politique commerciale de la Pologne). Cracovie, 1922, Ed. de la Société des Economistes à Cracovie.
- MAKOWSKI Julian. — *Umowy międzynarodowe Polski 1919-1934* (Les accords internationaux de la Pologne 1919-1934). Varsovie 1935.

- MANOILESCO Mihaïl. — *Théorie du protectionnisme et de l'échange international*. Paris, 1929, Giard.
- MIELCZARSKI R. — *Samodzielność polityki celnej jako konieczny warunek rozwoju przemysłu na ziemiach polskich* (L'autonomie de la politique douanière en tant que condition indispensable du développement de l'industrie dans les provinces polonaises — recueil de conférences faites à l'Association des Techniciens en 1915 sur la nécessité de l'industrialisation du pays et les perspectives de développement de l'industrie dans les provinces polonaises). Varsovie, 1915, Edit. *Przegląd Techniczny*.
- NAUDIN Jean. — *Les accords commerciaux de la France depuis la guerre*. Thèse, Paris, 1928.
- NOGARO Bertrand et MOYE Marcel. — *Le régime douanier de la France*. Paris, 1931, Sirey.
- NOGARO Bertrand. — *Finances et Politique*. Paris, 1927, Giard.
- NOTRE DIPLOMATIE ECONOMIQUE. — Conférences par M. M. H. de Jovenel, D. Serruys, Ch. Chaumet, G. Harismendy, A. Conty, L. Romier, Cl. J. Gignoux, P. Lyautey, E. Derode, A. Siegfried. Paris, 1925, Alcan.
- PATTEN S. N. — *Les fondements économiques de la protection*. Paris, 1899, Giard.
- PAWINSKI Adolf. — *Skarbowosc w Polsce i jej dzieje za Stefana Bartorego*. Źródła Dziejowe Tom VIII. — (Les finances en Pologne et leur histoire sous le règne de Stephane Batory). Varsovie, 1881, Gebethner et Wolff.
- PILAVACHI Aristoclès. — *La politique douanière des trois principaux Etats Européens et celle de la Société des Nations*. Thèse, Paris, 1927.
- PLANTAGENET Edouard E. — *Le problème douanier et le système de la protection directe*. Paris, 1924, Rivière.
- PROCHASKA Felicjan. — *Klauzala największego uprzywilejowania w polskich traktatach handlowych* (La clause de la nation la plus favorisée dans les traités de commerce de la Pologne). Varsovie, 1926, Edit. *Przemysł i Handel*.
- RASINSKI Wladyslaw. — *Grundzeuge der polnischen Zollpolitik*. Revue trimestrielle *Zeitschrift für polnisches Recht und Wirtschaftswesen*, Varsovie, Nr. 3 de 1928.
- RAWITA-GAWRONSKI Zygmunt. — *Konwencja handlowa polsko-francuska* (Convention commerciale polono-française). Varsovie, 1923, Hoesick.
- REPECZKO Antoni. — *Podział dochodów z cel między Polska a W. M. Gdanskim* (Répartition des recettes douanières entre la Pologne et la Ville Libre de Dantzig). Varsovie, 1930, édit. *Polska Gospodarcza*.
- RINGMAN Aleksander. — *Polsko-niemieckie stosunki gospodarcze na tle wojny celnej* (Les rapports économiques polono-allemands à la lumière de la guerre douanière). Varsovie, 1929, édit. de l'auteur.
- ROSINSKI Stefan. — *Problem działania cel w teorii ekonomji*. (Le problème du fonctionnement des droits de douane à la lumière de la théorie d'Economie Politique). Poznan, 1929, Fiszer i Majewski.

- RUTKOWSKI Jan. — *Histoire économique de la Pologne avant les partages*. Paris, 1927. Libr. anc. H. Champion. Varsovie, Gebethner et Wolff.
- RYBARSKI Roman. — *Handel i polityka handlowa Polski w XVI stuleciu* (Le commerce et la politique commerciale de la Pologne au XVI^m siècle). 2 vol. Poznan, 1928. Ed. de la Société des Amis de la Ville de Poznan.
- RZEPECKI B. — *Zatarg gospodarczy polsko-niemiecki* (Le conflit économique polono-allemand). Varsovie, 1930, F. Hoesick.
- SCIAMA G. — *La question des tarifs douaniers devant la S. D. N.* Thèse. Paris 1930.
- SERAPHIN Peter-Heinz. — *Die Handelspolitik Polens*. 1935. Volk und Reich Verlag, Berlin.
- SMOLKA Stanislaw. — *Polityka Lubeckiego przed powstaniem listopadowym* (La politique de Lubecki avant l'insurrection de Novembre). 2 vol. Cracovie, 1907, Edit. de l'Académie des Sciences.
- SOBOLEFF M. M. — *Politique douanière de la Russie pendant la seconde moitié du XIX^{me} siècle* (en russe). Tomsk, 1911.
- TAUSSIG F. W. — *Libre échange, tarif douanier et réciprocité*. Paris. 1924, Giard.
- TAYLOR Edward. — *Polityka skarbowa i system podatkowy Rzeczypospolitej Polskiej* (La politique financière et le régime fiscal de la République de Pologne). Poznan, 1929, Ed. de l'Ecole Supérieure de Commerce.
- TENNENBAUM Henryk. — *Struktura gospodarstwa polskiego*. t. I. Formy produkcji i zbytu (La structure de l'économie polonaise. t. I. Formes de la production et des débouchés). Varsovie, 1932, Biblijoteka Polska.
- WAREZAK Jan. *Polska polityka handlowa wzgledem Slaska i Wroclawia za Zygmunta Starego* (La politique commerciale de la Pologne à l'égard de la Silésie et de Breslau sous le règne de Sigismond le Vieux). Revue trimestrielle *Ekonomista*, Varsovie, fascicule 2 de 1930.
- WIERZBICKI Andrzej. — *Wytyczne przyslego traktatu handlowego polsko-niemieckiego* (Les directives du futur traité de commerce polono-allemand). Varsovie, 1929, Biblijoteka Polska.
- WOLFGANG Gero, Freiherrn von Hersdorff. — *Die Entwicklung der polnischen Handelsvertrags-politik*. 1935, Junker und Dünhaupt Verlag - Berlin.
- ZEMBRZUSKI Stoslaw. — *Polityka celna Królestwa Kongresowego* (La politique douanière du Royaume du Congrès. 1815-1830). Varsovie 1930, Institut Mianowski.

TEXTES, RECUEILS ET PUBLICATIONS OFFICIELLES

- Codex diplomaticus Maioris Poloniae. Kodeks Dyplomatyczny Wielkopolski* (Code diplomatique de Grande-Pologne). Poznan, 1877-1906. Ed. de la Bibliothèque de Kornik.

Kodeks dyplomatyczny miasta Krakowa, cz. I. — Pomniki dziejowe wieków średnich. (Code diplomatique de la ville de Cracovie, partie I. — Monuments historique du Moyen-Age, t. V. —). Cracovie, 1889. Académie des Sciences.

Volumina Legum. Réimpression du recueil des lois de Pologne de 1347 à 1792. Vol. I-VIII, Petersbourg, 1859, Ohryzka; vol. IX, Cracovie, 1889, Académie des Sciences.

Instruktarz celny z 1676 r. (Instruction douanière de 1676). Varsovie, 1772.

Generalny Instruktarz Celny według Traktatu między Najiasniejszym Królem Imcia y Rzeczypospolita Polska, a Najiasniejszym Królem Imcia Pruskim pod dniem 19 marca Roku Panskiego 1775, zawartego ułożony (Instruction Générale douanière d'après le traité entre Sa Majesté le Roi et la République de Pologne et Sa Majesté le Roi de Prusse, conclu le 19 mars A. D. 1775).

Generalna Taryffa Celna według Traktatu między Najiasniejszym Królem Imcia y Rzeczypospolita Polska, a Najiasniejsza Cesarzowa Królowa Węgierska y Czeska Die 16 Marti 1775 Anno zawartego, ułożona (Tarif Général des douanes d'après le traité entre Sa Majesté le Roi et la République de Pologne et Sa Majesté l'Impératrice et Reine de Hongrie et de Bohême, conclu le 16 mars A. D. 1775).

Instruktarz Celny na mocy Konstytucyi Seymu Grodzienskiego 1784 Roku zaszlely, przez Komissya Rzplitey Skarbu Koronnego ułożony (Instruction douanière rendue par la Commission du Trésor de la Couronne en vertu de la loi votée par la Diète de Grodno en 1784).

Generalny Instruktarz Celny, w Warszawie Dnia 15 kwietnia Roku 1807 wydany (Instruction Générale douanière publiée à Varsovie le 15 avril 1807).

Jeneralny Instruktarz Celny, w Warszawie Dnia 15 kwietnia Roku 1807 wydany, na teraz z wszelkiemi zaszlemi do dnia 20 Mca Listopada Roku 1809 odmianami przedrukowany (Instruction Générale douanière publiée à Varsovie le 15 avril 1807, contenant toutes les modifications apportées jusqu'au 20 novembre 1809).

Jeneralny Instruktarz Celny trzeciej Edycyi wydany w Warszawie 1-go wrzesnia Roku 1811 (Instruction Générale douanière de la troisième édition publiée à Varsovie le 1^{er} septembre 1811).

Królestwo Polskie. Taryfa jeneralna celna ogłoszona dnia 1/13 Miesiaca stycznia 1820 Roku (Royaume de Pologne. Tarif général des douanes publié le 1/13 janvier 1820).

Taryfa Celna Królestwa Polskiego uzupełniona objaśnieniami zaszlemi od pierwszego jej ogłoszenia w roku 1823 po koniec wrzesnia 1837 (Tarif des douanes du Royaume de Pologne complété par notes explicatives survenues depuis sa première publication en 1823 jusqu'à fin septembre 1837).

Taryfa celna Królestwa Polskiego od dnia 19 wrzesnia/1 października 1843 roku obowiązująca (Tarif des douanes du Royaume de Pologne en vigueur depuis le 19 septembre/1 octobre 1843).

Traktaty, konwencye handlowe y graniczne, wszelkie publiczne umowy między Rzeczpospolita Polska y obcemi państwami od Roku 1764 dotąd to jest do R. 1791 za panowania Stanisława Augusta zawarte w swych oryginalnych językach zebrane dla wygody powszechnej podane do druku. W War-

szawie 1791 w Drukarni JKMc i Rzplitey u X.X. Scholarum Piarum (Traité, conventions commerciales et frontalières, et tous autres traités conclus entre la République de Pologne et les autres Etats depuis 1764 jusqu'à 1791 sous le règne de la Stanislas Auguste, recueillis dans leurs textes originaux et publiés pour la commodité générale. A Varsovie en 1791. Imprimerie du Roi et de la République chez les Frères Scholarum Piarum).

Recueil des traités, conventions et actes diplomatiques concernant la Pologne 1762-1862, par le comte D'Angeberg. Paris, 1862, Amyot.

Dziennik Praw. — Ksiestwo Warszawskie — (Journal des Lois — Duché de Varsovie —); 1807-1812.

Dziennik Praw. — Królestwo Polskie — (Journal des Lois — Royaume de Pologne —); 1815-1871.

Polnoë sobranië Zokonow Rossiyskoï Impérii s 1649 goda (Recueil complet des lois de l'Empire de Russie de 1649); 1649-1830.

Polnoë sobranië Zakonow Rossiyskoï Impérii. Sobranië Wtoroë (Recueil complet des lois de l'Empire de Russie. Recueil II); 1825-1881.

Verordnungsblatt der Kaiserlich Deutschen Verwaltung in Polen. Dziennik rozporządzen wladz cesarsko-niemieckich w Polsce (Journal Officiel de l'Administration impériale allemande en Pologne); avril-juin 1915.

Verordnungsblatt der Kaiserlich Deutschen Zieilverwaltung tar Polen links der Weichsel. Dziennik rozporządzen cesarsko-niemieckiej administracji cywilnej dla Polski po lewej stronie Wisły (Journal Officiel de l'Administration civile impériale allemande pour la Pologne de la rive gauche de la Vistule); juin-septembre 1915.

Verordnungsblatt für das General-Gouvernement Warschau. Dziennik rozporządzen dla General-Gubernatorstwa Warszawskiego (Journal Officiel du Gouvernement Général de Varsovie); septembre 1915 - octobre 1918.

Dziennik rozporządzen c. i k. Zarządu wojskowego w Polsce (Journal Officiel de l'Administration militaire impériale et royale en Pologne); 1915-1918, zone d'occupation austro-hongroise.

Dziennik Praw Państwa Polskiego (Journal des Lois de l'Etat polonais); 1918-1919.

Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (Journal des Lois de la République de Pologne); depuis 1920.

Druki Sejmu Ustawodawczego (Documents parlementaires de la Diète Constituante).

Druki Sejmu i Senatu (Documents parlementaires de la Diète et du Sénat).

Sprawozdania z posiedzen Sejmu Ustawodawczego, Sejmu i Senatu (Comptes rendus des séances de la Diète Constituante, de la Diète et du Sénat).

Monitor Polski — Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej — (Moniteur Polonais — Journal Officiel de la République de Pologne).

Dziennik Urzędowy Ministerstwa Skarbu. (Journal Officiel du Ministère des Finances).

Zbiór dokumentów urzędowych dotyczących stosunku Wolnego Miasta Gdanska do Rzeczypospolitej Polskiej (Recueil des documents officiels concernant les relations entre la Ville Libre de Dantzig et la République de Pologne). Parties I-X; 1918-1934. Dantzig, Ed. du Commissariat Général de la République de Pologne à Dantzig.

Zbiór traktatów i konwencji handlowych zawartych przez Polskę. *Recueil des traités et conventions commerciales conclus par la Pologne* (1921-1928). Varsovie, Bibliothèque de l'Ecole Supérieure de Commerce.

Ministerstwo Skarbu. Zbiór przepisów celnych oraz przepisów związanych z postępowaniem celnym (Ministère des Finances. Recueil des prescriptions touchant la douane et la procédure douanière); Tome I. Varsovie, 1930.

Rocznik Statystyczny Ministerstwa Skarbu — *Annuaire Statistique du Ministère des Finances*. T. I, II, III (1924-1930). Varsovie, 1926, 1928, 1931.

Materiały do nowej taryfy celnej (Matériaux pour servir à l'élaboration du nouveau tarif douanier); fascicules I-V. Edit. du Ministère de l'Industrie et du Commerce, Varsovie, 1928-1931.

O położeniu finansowem Polski — sprawozdanie złożone przez J.W.P. E. Hiltona Younga dnia 10 lutego 1924 (De la situation financière de la Pologne — rapport présenté par M. E. Hilton Young le 10 février 1924). Lwów-Varsovie, 1924, Ksieznica Polska.

Ministerstwo Skarbu. Sprawozdania oraz zalecenia Komisji Doradców finansowych pod przewodnictwem Prof. E. W. Kemmerera, tom II, *Cła i monopole* (Ministère des Finances. Rapports et recommandations de la Commission des Conseillers financiers sous la présidence du professeur E. W. Kemmerer, t. II, Douanes et monopoles). Edit. du Ministère des Finances, Cracovie, 1926.

Sprawozdania Charles S. Dewey'a, zagranicznego członka Rady Banku Polskiego i Doradcy Finansowego Rządu Polskiego (Rapports de M. Charles S. Dewey, membre étranger du Conseil de la Banque de Pologne et conseiller financier du Gouvernement polonais). N° 1-12. Varsovie, 1927-1930, Gebethner et Wolff.

DOCUMENTS PUBLIES PAR LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

Méthodes de rapprochement économique, par M. E. Grossman (C. E. C. P. 24). Genève, 1926.

Memorandum sur le dumping, par M. J. Viner (C. E. C. P. 36). Genève, 1926.

Stabilité des tarifs douaniers, par M. J. Brunet (C. E. C. P. 71). Genève, 1927.

Classifications douanières discriminantes, par M. W. T. Page (C. E. C. P. 96). Genève, 1927.

Memorandum sur les tarifs européens de négociation, par M. W. T. Page (C. E. C. P. 97). Genève, 1927.

Traité de commerce — Systèmes tarifaires et méthodes contractuelles, par M. D. Serruys (C. E. I. 31). Genève, 1927.

Nomenclature et classification tarifaire. Possibilités d'unifier la nomenclature douanière, par le Dr. Trendelenburg (C. E. I. 32). Genève, 1927.

Taux indices des tarifs (C. E. I. 37). Genève, 1927.

Mémoire sur la législation de divers Etats concernant la protection contre le dumping, notamment le dumping des changes, par le Dr. Trendelenburg (C. E. I. 7). Genève, 1927.

Conférence économique internationale. Rapport définitif. (C. E. I. 44). Genève, 1927.

Application des recommandations de la Conférence économique internationale
Exposé relatif à la période mai 1927 - mai 1928 (C. C. E. 7),
Exposé relatif à la période mai 1928 - mai 1929 (C. 130. M. 45, 1929, II),
(C. C. E. 53).

Recommandations du Comité économique concernant la politique commerciale
(C. 138. M. 53. 1929, II).

Guide des documents préparatoires de la Conférence économique internationale
(C. E. I. 4). Genève, 1927.

Rapport sur l'œuvre de la S. D. N. dans le domaine économique (C. E. I. 41). Genève, 1927.

1. *Subsides directs et indirects*; 2. *Taxes différentielles sur la circulation des marchandises importées, d'origine étrangère*; 3. *Règlementation des contingents de marchandises admis à l'importation et à l'exportation* (C. E. I. 42). Genève, 1927.

Abolition des prohibitions et restrictions à l'importation et à l'exportation. Commentaire et avant-projet d'accord international établis par le Comité économique de la S. D. N. pour servir de base à une Conférence diplomatique internationale. (C. E. I. 22). Genève, 1927.

Droits à l'exportation (C. E. I. 23). Genève, 1927.

1. *Régime de la fixation des prix à l'exportation*; 2. *Echanges subordonnés au contrôle des devises*; 3. *Méthodes d'évaluation des droits « ad valorem »*; 4. *Variations des tarifs en fonction de l'origine, de la provenance, de la destination, etc. des marchandises*; 5. *Droits consulaires* (C. E. I. 28). Genève, 1927.

Projet de cadre pour une nomenclature douanière et projet de répartition des marchandises dans les divers chapitres du cadre, avec notes explicatives. (C. 346. M. 103. 1928, II). (Sér. P. S. d. N. 1928, II, 37).

Conférence internationale pour la trêve douanière. Avant-projet établi par le Comité économique pour servir de base aux discussions de la dite Conférence (C. 519. M. 17. 1929, II).

Evolution de la politique économique et commerciale (Sér. P. S. d. N. 1931. II. B. 13).

Projet de nomenclature douanière — Vol. I (Sér. P. S. d. N. 1931. H. B. 25/I)
Vol II (Sér. P. S. d. N. 1931. III. B. 25/II).

Revue de la situation économique mondiale — Année 1931-32 (Sér. P. S. d. N. 1932. II A. 18); 1932-33 (Sér. P. S. d. N. 1933. II. A. 16); 1933-34 (Sér. P. S. d. N. 1935, II, A, 16); 1934-35 (Sér. P. S. d. N. 1935, II, A, 14)

Enquête sur les accords de clearing (C. 153.83.1935. 11. B). Genève, 1935.

Vu:

Le Doyen,
Edgard Allix

Vu:

Le Président,
Edgard Allix

Vu et permis d'imprimer:

Le Recteur de l'Académie de Paris,
S. Charléty

TABLE DES MATIERES

PREMIERE PARTIE

L'ANCIENNE POLOGNE

Chapitre premier. — LE MOYEN AGE	5
Observations liminaires. — Douanes et péages. — Routes commerciales. — Caractère fiscal du système douanier. — Mode de perception des droits de douane. — Les plus anciens tarifs douaniers connus. — Tarifs des XIII ^{me} , XIV ^{me} et XV ^{me} siècles. — Séparation des droits de douane et des péages. — Bureaux de douane. — Produit de la douane. — Douanes privées. — Orientation de la politique douanière. — Droit d'entrepôt. — Accords douaniers. — Privilèges douaniers en faveur des étrangers et des indigènes. Privilèges en faveur de communautés confessionnelles et de villes. — Privilèges douaniers de la noblesse.	
Chapitre II. — L'ERE MODERNE JUSQU'AUX PARTAGES	15
Observations liminaires. — La séparation du trésor public et du trésor royal (XVI ^{me} siècle). — Droits de douane votés par les Diètes. — Douanes royales et douanes de la République. — Franchises douanières en faveur de la noblesse et des cultivateurs du sol. — Privilèges de Dantzig. — Abus causés par les privilèges de la noblesse. — Administration des douanes. — Affermage des recettes douanières. — Réforme des douanes au XVII ^{me} siècle. — Tarifs douaniers au XVII ^{me} siècle. — Stabilisation du régime fiscal sous la dynastie Saxe. — Ere des réformes administratives et financières de la deuxième moitié du XVIII ^{me} siècle. — Droit de douane général de 1764 et abrogation des privilèges douaniers de la noblesse. — Echec de la réforme douanière par suite de la politique hostile de Frédéric le Grand. — Suppression des douanes intérieures. — Traités conclus au lendemain du premier partage. — Traité de commerce avec la Prusse de 1775. — Etouffement du commerce baltique de la Pologne par la Prusse. — Traité de commerce avec l'Autriche de 1775. — Traité de commerce avec la Russie de 1775, relations commerciales avec ce pays. — Rétablissement du droit général et abrogation des privilèges douaniers de la noblesse. — Proposition anglaise de céder Dantzig et Torun à la Prusse. — La Prusse s'empare de Dantzig à la suite du second partage. — Tendances à l'industrialisation du pays et au développement du commerce. — Physocrates et mercantilistes. — Troisième partage et disparition de l'Etat polonais. — Les douanes en Lithuanie.	
Chapitre III. — LE DUCHE DE VARSOVIE	26
Blocus continental. — Régime privilégié du commerce français. — Droits de douane existants. — Mode de perception de ces droits. — Caractères de la politique douanière. — Effort pour le développement de l'industrie et du commerce. — Protectionnisme industriel.	

Chapitre IV. — LE ROYAUME DU CONGRÈS 29

Création du Royaume du Congrès et de la Ville Libre de Cracovie. — Clauses des traités de Vienne et de l'acte final du Congrès relatif à la liberté du commerce entre toutes les parties de la Pologne démembreée. — L'importance de ces clauses. — L'établissement de la frontière par la Prusse. — Conséquences éventuelles, pour la Russie, des clauses relatives à la liberté des échanges sur les territoires de l'ancienne Pologne. — Commission internationale chargée de la mise en œuvre de ces clauses. — Politique de la Prusse. Convention de 1816 sur la réalisation des décisions du Congrès de Vienne. — Convention russo-prussienne du 19 décembre 1818. — Convention russo-autrichienne du 17 août 1818. — Régime douanier du Royaume de Pologne dans le cadre de l'Empire de Russie. — Union douanière avec la Russie de 1819. — Autonomie douanière du Royaume de Pologne établie en 1822. — Dénonciation de la convention russo-prussienne de 1818. — Régime des échanges avec la Russie. — « Oukaze » impérial du 1/13 août 1822. — Lutte de Lubecki pour sa mise en application. — Tarif douanier du Royaume de Pologne de 1823. — Guerre douanière avec la Prusse de 1823-1825, programme et action de Lubecki dans cette question. — Convention russo-prussienne du 11 mars 1825. — Représailles douanières de la part de la Russie, consécutives à l'échec de l'insurrection de 1831. — Suppression de l'autonomie douanière du Royaume de Pologne en 1850. — Caractères de la politique douanière du Royaume de Pologne. — Répercussions de l'abrogation de l'autonomie douanière sur le développement économique du Royaume de Pologne. — La politique douanière des Etats copartageants et les intérêts économiques des provinces polonaises.

Chapitre V. — LA PERIODE DE LA GRANDE GUERRE 48

Observations liminaires. — Prohibitions d'entrée et de sortie établies par les autorités d'occupation allemande. — Monopole des importations et exportations. — Restrictions du trafic commercial. — L'ordonnance douanière et le tarif du 5 avril 1915. — Convention entre l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie du 19 avril 1915 relative à la perception commune des droits de douanes. — Nouvelle convention entre l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie du 26 septembre 1916 relative à la perception commune des droits de douanes; ordonnance et tarif annexés à celle-ci. — Ordonnances en matières de douanes promulguées par les autorités d'occupation austro-hongroises.

DEUXIEME PARTIE

LA POLOGNE CONTEMPORAINE

Chapitre VI. — STATUT DOUANIER DE LA POLOGNE
AU LENDEMAIN DE LA GRANDE GUERRE

§ 1. Décret du 7 février 1919	57
§ 2. L'application des tarifs des Etats copartageants	59
§ 3. Clauses douanières des traités de paix	60

Chapitre VII. — LES ORIGINES ET LES BASES

DU SYSTEME DOUANIER POLONAIS

§ 1. Unification du territoire douanier et résolution de la Diète Constituante du 1 ^{er} août 1919	56
§ 2. Elaboration du tarif douanier	58
§ 3. Dispositions concernant le tarif et la procédure douaniers	70
§ 4. Tarif douanier du 4 novembre 1919	72
§ 5. Système des coefficients	73
§ 6. Droits de douane perçus en or	75
§ 7. Droits de faveur	76
§ 8. Loi du 15 juillet 1920 sur les échanges commerciaux avec l'étranger et le régime du commerce extérieur	80
§ 9. Dispositions constitutionnelles	90
§ 10. Lutte contre la contrebande et la surveillance des frontières	96
§ 11. Comité des Douanes et Conseil Technologique pour les questions douanières	100
§ 12. Ville Libre de Dantzig	103
§ 13. Haute Silésie	125
§ 14. Conventions commerciales conclues par la Pologne jusqu'au milieu de l'année 1924	136

Chapitre VIII. — EFFORT POUR LE PERFECTIONNEMENT
DU SYSTEME DOUANIER ET GUERRE DOUANIERE AVEC
L'ALLEMAGNE

§ 1. Tarif douanier du 26 juin 1924	142
§ 2. Loi du 31 juillet 1924 touchant le règlement du régime douanier	150
§ 3. L'art. 12 de la loi de finances de 1925	156
§ 4. Guerre douanière avec l'Allemagne	159

Chapitre IX. — L'ACCROISSEMENT DU PROTECTIONNISME ET LE
NOUVEAU STATUT DOUANIER DE LA POLOGNE

§ 1. Révisions et modifications du tarif de 1924	175
§ 2. Prohibitions et restrictions d'importation et d'exportation	181
§ 3. Droits de sortie	193
§ 4. Droits maxima	196
§ 5. Remboursement des droits de douane à l'exportation des produits finis	200

§ 6. Zones franches	204
§ 7. Conventions commerciales conclues par la Pologne depuis le milieu de 1924	207
§ 8. Tarif douanier du 23 août 1932	215
§ 9. Décret du 27 octobre 1933 relatif au droit douanier	220
CONCLUSION	224
BIBLIOGRAPHIE	229

ERRATA

- P. 24, 33e ligne. — Lire: un terrain — au lieu de: une terrain.
P. 27, 13e ligne. — Lire: transit — au lieu de: transi.
P. 71, 29e ligne. — Lire: ont — au lieu de: on.
P. 72, § 4, 35e ligne. — Lire: protégées — au lieu de: protégés.
P. 76, § 7, 12e ligne. — Lire: point 2 al. c — au lieu de: point 1 al. c.
P. 86, 23e ligne. — Supprimer: douanière.
P. 89, 9e ligne. — Lire: *revêtir* — au lieu de: revivre.
P. 89, 34e ligne. — Lire: *lorsque* fut créé — au lieu de: fut créé.
P. 90, § 9, 1re ligne. — Lire: s'est donné — au lieu de: s'est donnée.
P. 90, § 9, 6e et 7e lignes. — Supprimer les parenthèses.
P. 97, 18e ligne. — Lire: un service — au lieu de: une service.
P. 103, § 12, 2e ligne. — Lire: alliées et associées — au lieu de: alliées associées.
P. 107, 3e ligne. — Substituer à cette ligne: touchant le trafic de perfectionnement, le régime d'entrepot ou le crédit...
P. 109, 3e ligne. — Supprimer la virgule.
P. 134, 19e ligne. — Lire: Elektricitätswerke — au lieu de: Elektrizitätswerke.
P. 154, note 3. — Lire: apportées *par* — au lieu de: apportées &...
P. 155, dernière ligne. — Fermer la parenthèse après: 10.
P. 158, dernière ligne. — Lire: *autorise* — au lieu de: autorisa.
P. 173, 8e ligne. — Lire: destinée — au lieu de: destiné.
P. 182, 35e ligne. — Lire: *ces contingents* — au lieu de: les contingents.
P. 187. — Intervertir les deux dernières lignes.
P. 189, 34e ligne. — Lire: blasphematoire — au lieu de: blasphematoire.
P. 195, 38e ligne. — Voir note 1 à la page suivante.
P. 197, 30e ligne. — Lire: ont été fixés — au lieu de: on été fixés.
P. 198, 26e ligne. — Lire: listes — au lieu de: listse.
P. 205, 16e ligne. — Lire: d'Etat — au lieu de: l'Etat.
P. 215, § 8, 6e ligne. — Lire: Gouvernement — au lieu de: Gouvernement.
P. 216, 25e ligne. — Lire: 1932 — au lieu de: 1832.
P. 222, 26e ligne. — Lire: *pouvoir* — au lieu de: pouvoir.
P. 230, 37e ligne. — Lire: ekonomiczné — au lieu de: elconomisczne.
P. 240, Chapitre II, 9e ligne. — Lire: dynastie de Saxe — au lieu de: dynastie Saxe.

